

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SCM-JE-94/2022

**PARTE ACTORA:** CLAUDIA RIVERA  
VIVANCO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS CEBALLOS DAZA

**SECRETARIADO:** JOSÉ RUBÉN  
LUNA MARTÍNEZ Y DENNY  
MARTÍNEZ RAMÍREZ

Ciudad de México, a dos de marzo de dos mil veintitrés.

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 asunto especial TEEP-AE-070/2022 de conformidad con lo siguiente.

	Índice
GLOSARIO .....	2
ANTECEDENTES .....	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS .....	4
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	4
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	5
TERCERO. Contexto de la controversia .....	7
CUARTO. Estudio de fondo .....	17
QUINTO. Sentido y efectos.....	40
RESUELVE.....	41

## GLOSARIO

<b>Actora  promovente  parte actora  denunciada</b>	Claudia Rivera Vivanco
<b>Ayuntamiento</b>	Ayuntamiento de Puebla, Puebla
<b>Código Local</b>	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>IEEP o Instituto Local</b>	Instituto Electoral del Estado de Puebla
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Resolución impugnada o controvertida</b>	Resolución emitida en el Asunto Especial TEEP-AE-070/2022
<b>PES</b>	Procedimiento Especial Sancionador
<b>Tribunal Local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Puebla

## ANTECEDENTES

### I. Proceso electoral 2020-2021

**1. Inicio del proceso.** Por acuerdo CG/AC-033/2020, del tres de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local dio inicio al proceso electoral ordinario concurrente 2020-2021 (dos mil veinte-dos mil veintiuno).

**2. Campañas electorales en ayuntamientos.** El Consejo General del IEEP, determinó que el periodo de campañas para los cargos de elección de los Ayuntamientos en Puebla sería del cuatro de mayo al dos de junio de dos mil veintiuno.

### II. PES

**1. Denuncia.** El veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, Rafael Casco Monjaras presentó denuncia en contra de la actora, de la



entonces Coordinadora de Comunicación Social del Ayuntamiento de Puebla; y en contra del titular del Ejecutivo Federal, por el presunto uso, promoción y aprovechamiento indebido de la imagen del Presidente de la República y contra el partido político MORENA por culpa in vigilando. Con dicha queja el IEEP inició el PES con la clave de expediente SE/PES/RCM/328/2021.

**2. Primera recepción del expediente por el Tribunal Local.** El veintiocho de enero de dos mil veintidós<sup>1</sup>, el Tribunal Local recibió dicho PES con el que formó el expediente TEEP-AE-070/2022.

**3. Acuerdo plenario del Tribunal Local.** El cinco de octubre, el Tribunal Local emitió acuerdo plenario en que devolvió las constancias del PES, para que el IEEP realizara diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.

**4. Segunda recepción del expediente por el Tribunal Local.** Una vez concluida la investigación por parte del IEEP, el siete de noviembre, remitió de nueva cuenta el PES al Tribunal Local.

**5. Resolución impugnada.** El diecisiete de noviembre, el Tribunal Local emitió la resolución impugnada en que -entre otras cuestiones- declaró existente la conducta atribuida a la parte actora consistente en el uso, promoción y aprovechamiento indebido de la imagen del Presidente de la República, imponiéndole una amonestación pública y dando vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla.

### III. Juicio electoral

---

<sup>1</sup> En adelante las fechas se entenderán del año dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

**1. Instrucción.** Inconforme con dicha resolución, el veinticinco de noviembre, la parte actora presentó demanda ante el Tribunal Local, la que se recibió el uno de diciembre en esta Sala Regional y con la que se formó el expediente SCM-JE-94/2022 que fue turnado a la ponencia a cargo del magistrado José Luis Ceballos Daza, quien en su oportunidad lo tuvo por recibido, admitió el juicio y al no existir diligencias pendientes por acordar, cerró instrucción.

### **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este juicio, al ser promovido por una persona ciudadana, a fin de impugnar la resolución del Tribunal Local que -entre otras cuestiones- declaró existentes las infracciones que le fueron imputadas por la vulneración de propaganda política electoral derivadas del presunto uso, promoción y aprovechamiento indebido de la imagen del Presidente de la República; 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.** Artículos 166, 173 fracción 1 y 176 fracción XIV.

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



**Acuerdo** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y su ciudad cabecera.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** La demanda reúne los requisitos generales de procedencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1 y 13 de la Ley de Medios, lo cual es aplicable también al juicio electoral, pues en términos de los Lineamientos Generales 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.

**a) Forma.** La promovente presentó su demanda por escrito -ante el Tribunal Local- en que consta su nombre y firma autógrafa, identificó el acto impugnado y la autoridad responsable, expuso hechos, agravios y ofreció pruebas.

**b) Oportunidad.** El juicio es oportuno, debido a que, el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios establece que cuando la vulneración reclamada no se produzca durante la celebración de un proceso electoral, el cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles.

En el caso, el proceso electoral de Puebla relativo a la elección de personas integrantes de los ayuntamientos terminó en el mes de octubre de dos mil veintiuno, cuando este Tribunal Electoral resolvió las últimas impugnaciones relacionadas con los resultados y la validez de dichas elecciones, en términos de la jurisprudencia 1/2002 de la Sala Superior de rubro **“PROCESO ELECTORAL. CONCLUYE HASTA QUE EL ÚLTIMO ACTO O RESOLUCIÓN DE LA ETAPA DE RESULTADOS ADQUIERE**

**DEFINITIVIDAD (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”<sup>2</sup>.**

Considerando lo anterior, al haber concluido dicho proceso electoral, a pesar de que la queja de la que derivó esta cadena impugnativa inició durante el mismo, los días deben computarse sin contar los sábados, domingos y días inhábiles -en términos del artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios-.

Ahora bien, si la resolución impugnada se emitió el diecisiete de noviembre y fue notificada en la misma fecha, el plazo para que la parte actora impugnara transcurrió del veintidós de noviembre al veinticinco de noviembre<sup>3</sup>.

De tal forma que, si la demanda fue presentada el veinticinco de noviembre, es evidente su oportunidad.

**c) Legitimación.** La parte actora tiene legitimación para promover este medio de impugnación, al tratarse de una persona ciudadana que acude por derecho propio alegando una vulneración a sus derechos derivado de la resolución impugnada.

**d) Interés jurídico.** La parte actora cuenta con interés jurídico, pues fue la parte denunciada en esta cadena impugnativa y comparece ante esta Sala Regional, señalando, entre otras cuestiones, que el Tribunal Local debió declarar inexistente la infracción que le fue atribuida.

---

<sup>2</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), páginas 56 y 57.

<sup>3</sup> Sin contar los días viernes dieciocho, sábado diecinueve, domingo veinte y lunes veintiuno de noviembre al ser días inhábiles en términos del artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios y el Acuerdo 3/2008 de la Sala Superior.



**e) Definitividad.** La resolución controvertida es definitiva y firme, pues la legislación local no prevé algún medio de defensa que la parte actora deba agotar antes de acudir a este tribunal.

### **TERCERO. Contexto de la controversia**

#### **a. Denuncia**

Ante el Instituto local, un ciudadano denunció la utilización de la imagen del presidente de la República, conducta que atribuyó a la coordinadora de Comunicación Social de la actora, al presidente de la República, a la denunciada, así como al partido político MORENA.

Lo anterior toda vez a consideración del denunciante en el periodo de campañas específicamente en los días diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte y veintiuno de mayo de la ante pasada anualidad, la parte actora a través de su cuenta personal en la red social Facebook<sup>4</sup> publicó diversos videos, en los cuales se observaba una figura con la imagen del titular del Ejecutivo Federal por lo que consideró, existió una indebida utilización de la imagen de señalado funcionario público para favorecer su candidatura.

Asimismo, el denunciante adujo que la coordinadora de comunicación Social de la actora desde su cuenta personal de Twitter incluyó una imagen alusiva al titular del Ejecutivo Federal para apoyar a la candidatura de la promovente.

---

<sup>4</sup> <https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/305045191167330/>  
<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/316625306710657/>  
<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/135998865230605/>  
<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/99061488363030/>  
[https://m.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/buenos-d%C3%ADas-en-directo-contigo/335792784553676/?\\_rdr](https://m.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/buenos-d%C3%ADas-en-directo-contigo/335792784553676/?_rdr)

Finalmente, en la denuncia, se atribuyó al titular del Ejecutivo Federal y a Morena, por no deslindarse el primero de ellos de señalada propaganda y al partido político por culpa invigilando.

**b. Síntesis de la resolución impugnada.**

La autoridad responsable en primer término precisó la situación jurídica del denunciado, aduciendo que se debía determinar si los hechos denunciados actualizaban o no la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda en el proceso electoral local por el posible uso indebido de la imagen del Ejecutivo Federal y de ser así si dicho funcionario era responsable por no deslindarse y al partido político MORENA por culpa invigilando -deber de cuidado-.

Por lo anterior la autoridad responsable analizó los links denunciados para posteriormente enunciar al Código local respecto a que la propaganda electoral se define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el tiempo de campaña producen y difunden las personas candidatas.

Así, de igual manera señaló que para garantizar la equidad en las campañas electorales debería suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, absteniéndose de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo anterior el Tribunal local determinó existente la conducta relativa al uso indebido de la imagen del Ejecutivo Federal, ello al observar en primer término la existencia de cinco publicaciones en la cuenta de Facebook de la denunciada en el periodo de campañas.



En la resolución impugnada, se analizó si el muñeco contenido en los videos era o no una representación del titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, el Tribunal local concluyó que en las publicaciones denunciadas apareció un muñeco con los rasgos físicos de una persona con un gesto de aprobación, cuyas características se trataban del titular del Ejecutivo Federal, el cual se trata de un servidor público reconocido por la ciudadanía.

La autoridad responsable indicó que, el caso, requería una nueva reflexión derivado de que la representación de la imagen en caricatura o muñeco -como en el caso- se ha consolidado con el paso del tiempo y ha permanecido en el imaginario de la gente, quien la conoce coloquialmente como “AMLITO”, y la asocia directamente con el actual Presidente de la República.

Al analizar el tipo de comunicación que entabló la actora, el Tribunal local concluyó que la denunciada, como candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla, los días diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte y veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, durante el periodo de campañas, realizó cinco publicaciones -videos- a través de su perfil de Facebook como parte de su estrategia comunicativa de carácter político-electoral, que incluyó la imagen del titular del Ejecutivo Federal a través de un *muñeco*.

En adición, el Tribunal responsable señaló que el *muñeco*, en el contexto en el que se insertó, pudo transmitir e *implantar* la idea, en las y los receptores (ciudadanía), *de forma encubierta o subliminal*, que el hoy Presidente de la República apoyó a Claudia Rivera Vivanco como candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla.

Lo anterior ya que, en consideración del Tribunal local, los videos o transmisiones en vivo publicadas, se utilizó el *muñeco* del actual titular del ejecutivo federal levantando el dedo pulgar hacia arriba en señal de triunfo, el cual por los elementos que lo conformaban, se ha vuelto un distintivo que busca cautivar a la ciudadanía y transmitir un mensaje de aprobación y cercanía.

Ello sin que el propio titular del Ejecutivo Federal, lo haya autorizado, en tanto, se negó haber otorgado algún permiso o autorización a la actora para que utilizara la imagen, diseño de imagen, figura o algún similar en la propaganda materia de la denuncia.

Posteriormente, el Tribunal local analizó si era válido que una persona candidata utilizara *un muñeco del Presidente de México como estrategia de comunicación*.

En cuanto a ese aspecto, el Tribunal responsable concluyó que usar la imagen del titular del Ejecutivo Federal en la modalidad de *muñeco*, por un candidato o candidata, para mandar un mensaje y presentar una plataforma electoral podría constituir un beneficio para las pretensiones de dicha candidatura, así como del partido político que la postuló, generando inequidad en la contienda electoral.

De igual forma, en la resolución impugnada se estableció que la actora manipuló un *muñeco* que representa al Presidente de México y lo utilizó para influir en la percepción de la ciudadanía generando la idea que el titular del Ejecutivo Federal apoyó a la promovente durante la campaña electoral del proceso electoral concurrente dos mil veinte-dos mil veintiuno.



Indicó que la actora vulneró el principio de imparcialidad al utilizar dentro de su propaganda electoral la presencia del titular del Ejecutivo Federal al utilizar en su representación, *un muñeco*, generando con ello un desequilibrio en el proceso electoral citado, esto al haberse apropiado de una imagen de la personal principal del servicio público en la confección de su propaganda electoral para buscar una adhesión de la ciudadanía con la investidura del titular de la Presidencia de la República.

En ese sentido, el Tribunal responsable, concluyó que las publicaciones denunciadas, no estaban justificadas ni eran razonables dentro de las reglas que rigen la propaganda político electoral; ya que al haber incluido la imagen del titular del Ejecutivo Federal vía *caricatura o muñeco* haciendo un gesto de aprobación, existió un riesgo de que la ciudadanía tuviera una falsa apreciación de la realidad y pensara o imaginara que el Presidente de la República apoyó y avaló a la promovente en el contexto del proceso electoral referido, con lo cual tuvo por existente la conducta denunciada.

La autoridad responsable, en la resolución impugnada, a efecto de imponer la sanción que declaró existente, en lo referente a la conducta atribuida a la promovente, consideró los siguientes aspectos:

1. **Bien jurídico tutelado.** Indicó que se afectó la equidad en la contienda establecido en el artículo 134 de la Constitución y 392 Bis del Código Electoral Local.
2. **Circunstancias de modo, tiempo y lugar.**
  - a) **Modo:** Preciso que se constituyó por el uso indebido de la imagen del titular del Ejecutivo Federal, derivado

de las publicaciones denunciadas, sin acatar a cabalidad lo establecido en la legislación aplicable.

**b) Tiempo:** Señaló que quedó acreditado que la difusión se efectuó durante la etapa de campaña del proceso electoral ordinario concurrente dos mil veinte-dos mil veintiuno.

**c) Lugar:** Se destacó que las publicaciones se hicieron en dos redes sociales, Facebook y Twitter, por lo que su difusión no se circunscribió a un espacio territorial delimitado, sino que dependería del acceso a internet y a esa red social.

**3. Singularidad o pluralidad de la falta.** Estimó que fue una conducta singular.

**4. Contexto fáctico y medios de ejecución.** Refirió que la conducta se realizó a través de las redes sociales de Facebook y Twitter, durante el periodo de campaña del proceso electoral anterior en Puebla.

**5. Beneficio o lucro.** Destacó que no existió beneficio económico cuantificable.

**6. Intencionalidad.** Señaló que no fue doloso, sino atendió a una falta en el deber de cuidado, por lo que se consideró culposo.

**7. Reincidencia.** Se concluyó que no se advertía, que en el caso, se actualizara la reincidencia.



**8. Bienes jurídicos tutelados.** Estableció que se inobservaron las exigencias reglamentarias relativas a la protección del principio de equidad en la contienda.

**9. Calificación de la falta.** Fue calificada como leve.

Con sustento en los elementos anteriores el Tribunal local impuso a la actora, de conformidad con los artículos 398, fracción II, en relación con el 390 del Código Electoral Local, una amonestación pública, la cual se ordenó fuera publicada en la página de internet de ese tribunal en el catálogo de sujetos sancionados en los PES.

Finalmente, el Tribunal responsable determinó procedente dar vista al Órgano Interno de Control del municipio de Puebla, porque al momento de los hechos la actora ostentaba el cargo público de *presidenta municipal (con licencia) del Ayuntamiento de Puebla*.

Ello porque consideró que, el artículo 399 del Código Electoral Local indica que las conductas como la que calificó en la resolución impugnada deben comunicarse a la persona superiora jerárquica y en su caso, presentar queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o querellas ante la agencia del ministerio público.

En ese sentido la autoridad responsable estimó que se debía comunicar al Órgano Interno de Control del municipio de Puebla, *por el actuar de la entonces Presidenta Municipal del Ayuntamiento, Claudia Rivera Vivanco, con copia certificada de la sentencia y las constancias que integran el expediente, para los efectos a que haya lugar.*

**c. Síntesis de agravios**

La parte actora controvierte de la resolución impugnada los siguientes agravios:

➤ **La inexistencia de propaganda gubernamental.**

La actora señala que uno de los requisitos para que se configuren las infracciones a las normas que supuestamente se le tuvieron por vulneradas -artículo 134 de la Constitución y 392 Bis del Código Electoral Local- es que se realice por una persona servidora pública.

Sostiene que las conductas denunciadas no se realizaron por algún medio de comunicación social, por lo que no constituyeron propaganda gubernamental, ni se usaron recursos públicos.

Indica que es inadmisibles considerar que la promovente realizó conductas que violaran el actuar de una persona servidora pública, debido a que a la fecha en que se realizaron las publicaciones desde su perfil se había separado del cargo de presidenta Municipal desde el siete de abril de dos mil veintiuno y se reincorporó a ese cargo el trece de junio de esa anualidad, por lo que estima no incurrió en el uso, promoción y aprovechamiento de la imagen del titular del Ejecutivo Federal.

➤ **El muñeco no personifica al titular del Ejecutivo Federal.**

Indica la promovente, que como se refirió en la resolución impugnada, el *muñeco* que apareció en las publicaciones denunciadas ha personificado a Andrés Manuel López Obrador, desde el año 2005 (dos mil cinco); por lo que no estima lógico sostener que personifican al titular del ejecutivo federal, ya que de ser así, el *muñeco* tendría que haber sido una representación



entre los años 2005 (dos mil cinco) a 2018 (dos mil dieciocho) de los titulares del Ejecutivo Federal de ese entonces, lo cual no aconteció.

Aduce que, el hecho de que un *muñeco* o figura pueda estar presente en el desarrollo de los actos denunciados no constituye ni asegura que sea la imagen del ejecutivo federal, esto porque en ningún momento se acredita que lo descrito por el denunciante, sea la imagen del ejecutivo federal, ya que ello es solo una percepción sensorial la cual adoptó la resolución impugnada.

Adiciona que, tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional han adoptado criterios respecto a la libertad de expresión, como uno de los derechos más importantes del estado democrático a fin de permitir el libre desarrollo de ideas.

En esta tesitura, considera que no se le puede coaccionar sus pensamientos e ideas, porque se estaría vulnerando lo dispuesto en la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ello ya que con las publicaciones denunciadas no cometió algún delito o perturbación al interés y orden público, pues solo reflejaban la hermandad y participación de la ciudadanía en la vida política con el objeto de un progreso social.

Señala que el artículo 41 de la Constitución protege el discurso en materia electoral, y que, en ese mismo precepto, en su base III, Apartado C, párrafo primero, se establecen sus limitantes, las cuales estima en ningún momento afectó.

Precisa que, la *figura* -materia de la infracción- hace alusión a un ciudadano, no así al titular del Ejecutivo Federal, quien ni siquiera manifestó la autorización de su imagen para la creación de determinada figura, con el propósito de generar propaganda electoral.

Indica que la denuncia es oscura, ya que la acusación solo señaló la fecha de la publicación de las *notas periodísticas*, por lo que la dejó en estado de indefensión, aunado a que no se señalaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como el modo en que se dañó la norma jurídica, así como los hechos en que sustentaron las afirmaciones.

Además, estima que no se puede tomar como prueba cualquier nota informativa, por lo que no se ofreció prueba idónea para acreditar las conductas infractoras, de ahí que no se cumplió con la carga probatoria.

**-Ausencia de fundamentación y motivación respecto a la vista ordenada en la resolución impugnada.**

La parte actora sostiene que la vista dada al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, al carecer de la debida fundamentación y motivación, además de carecer de congruencia interna, respecto a lo determinado por la autoridad responsable en la resolución impugnada.

Ello en tanto considera que los artículos 399 y 400 del Código Electoral Local establecen los supuestos en los que se debe producir las comunicaciones -vistas-, como de la que se agravia.

Al respecto sostiene que, en las fechas en que se efectuaron las publicaciones denunciadas, la promovente tenía el carácter de



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

SCM-JE-94/2022

candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, por lo que se encontraba separada del cargo que ostentaba como presidenta de ese municipio, desde el siete de abril de dos mil veintiuno; de ahí que no tenía el carácter de servidora pública, además que las publicaciones no fueron en lugares o intervinieron personas con el carácter de servidoras, ni se utilizaron recursos públicos.

Indica que, en todo caso de considerarse que las conductas infractoras vulneraron las normas de difusión de propaganda político-electoral, lo relevante es que no constituyó uso indebido de recurso públicos, ni promoción personalizada de persona servidora pública, en tanto la autoridad responsable no tuvo por acreditadas estas últimas.

En ese sentido, estima que al no existir conducta que perseguir desde el ámbito de responsabilidades de personas servidoras públicas, no hay motivo por el que la contraloría municipal del Ayuntamiento deba conocer de los hechos materia de la cadena impugnativa, ya que de lo contrario no tendría ninguna diferencia permanecer en el cargo y la solicitud de licencia, en tanto que el objeto de esa licencia es separar a la persona de las atribuciones y gestiones que realiza con recursos públicos.

Finalmente sostiene que, en el caso concreto, se debe considerar el impacto que tiene la vista que se ordenó, en su dignidad humana, dada la percepción que se genera en la ciudadanía; de ahí que considere, se refuerza el aspecto negativo del acto de molestia que generó la vista controvertida.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

### **A. Consideración previa**

En primer lugar, es preciso señalar que la materia de controversia se circunscribe a la existencia de la infracción atribuida a la actora en su carácter de entonces candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla, por el uso de propaganda electoral con la utilización de la imagen de una persona servidora pública.

Si bien, en la resolución impugnada, se advierte que se determinó la existencia de la infracción atribuida al partido, y la inexistencia de la conducta que se denunció del titular del Ejecutivo Federal, así como a la coordinadora de comunicación social de campaña de la promovente; lo relevante es que estos pronunciamientos no fueron objeto de controversia por alguna de las partes del PES o de alguna otra.

De ahí que, como se indicó, la litis del presente juicio electoral se ceñirá a analizar los agravios que formula la promovente, en contra de lo determinado en la resolución impugnada por la existencia de la infracción que se le atribuyó con motivo de la aducida divulgación de propaganda electoral prohibida, como candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla.

### **B. Análisis de los agravios**

#### **• Inexistencia de propaganda gubernamental**

Como se advierte de la síntesis de los agravios, en cuanto a esta temática, la actora pretende evidenciar que fue sancionada por conductas infractoras que se atribuyen a personas servidoras públicas; cuando contrario a ello, en las fechas en que se efectuaron las publicaciones denunciadas, no contaba con esa calidad debido a la separación del cargo que tuvo como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla,



desde el siete de abril de dos mil veintiuno, derivado de la licencia solicitada para contender por la reelección a ese cargo.

Al respecto, se considera que los agravios son **infundados**, debido a lo siguiente:

Contrario a lo que señala la actora, de la resolución impugnada se aprecia que **la promovente, en el PES, fue sancionada en su carácter de candidata a Presidenta Municipal de Puebla, Puebla, [no por su calidad de servidora pública con o sin licencia], esto por la inobservancia de las normas de difusión de la propaganda político-electoral, al vulnerar el principio de equidad en la contienda en el proceso electoral ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno, al incluir la imagen del titular del Ejecutivo Federal en la modalidad de *caricatura o muñeco* con fines electorales como parte de su estrategia de comunicación político-electoral.**

Para arribar a esa conclusión, el Tribunal local efectuó un análisis del marco normativo establecido en los artículos 216, 226, 227 y 389 del Código Electoral Local<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> **Artículo 216.** La campaña electoral es el conjunto de actividades realizadas por los partidos políticos, los convenios de asociación electoral, las coaliciones, en su caso, y los candidatos registrados para la obtención del voto.

**Artículo 226.** Propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los convenios de asociación electoral, las coaliciones, en su caso, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, propiciando la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

**Artículo 227.** La propaganda que difundan los partidos políticos, los convenios de asociación electoral, las coaliciones, en su caso, o los 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.

**Artículo 389.** Son infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

Con sustento en dichos preceptos, el Tribunal responsable concluyó que las personas candidatas a cargos de elección popular en el estado de Puebla tienen la obligación de ajustar la temporalidad **y el contenido del material que pretendan difundir como propaganda electoral a las disposiciones contenidas en la Constitución, Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, el Código Electoral Local y demás legislación aplicable, ya que de lo contrario se incurriría en una infracción.**

Así, al examinar el caso concreto -particularmente las imágenes denunciadas-, el Tribunal local se pronunció respecto a si era válida o no la utilización de *un muñeco* de la imagen del titular del Ejecutivo Federal como estrategia de comunicación en la campaña electoral de la actora quien buscaba la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla.

Al respecto concluyó que no se justificaba ni era razonable, dentro de las reglas que rigen la propaganda político-electoral el incluir la imagen del ejecutivo federal vía *caricatura* o *muñeco*, haciendo un gesto de aprobación, porque existió el riesgo que la ciudadanía tuviera una falsa apreciación de la realidad y pensara o imaginara que el Presidente de la República apoyó y avaló a la actora en el contexto del proceso electoral ordinario concurrente dos mil veinte-dos mil veintiuno; por lo que estimó

---

I.- Realizar actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

II.- Tratándose de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por este Código.

III.- Omitir en los informes respectivos de los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña.

IV.- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en este Código.

V.- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos.

VI.- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.



vulnerado el principio de imparcialidad dentro de la propaganda electoral denunciada.

De igual forma resulta relevante destacar que, el Tribunal responsable, al individualizar la sanción, estimó procedente imponer una amonestación pública, de conformidad con el artículo 398, fracción II, inciso a), del Código Electoral Local, el cual señala:

*“Artículo 398. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:*

...

*II. Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:*

*a) Con amonestación pública”.*

Así, es evidente que la conducta atribuida y sanción impuesta por el Tribunal local, lo hizo por su calidad de candidata a un cargo de elección municipal en Puebla.

De lo anterior se puede advertir que, contrario a lo que sostiene la promovente, **el análisis de la conducta atribuida a la actora, realizado por el Tribunal local, se efectuó a la luz de los preceptos normativos que regulan la propaganda electoral, esto en su carácter de candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla; y, no como servidora pública por la utilización de propaganda gubernamental prohibida como refiere en sus agravios.**

De ahí que si bien, la actora refiere que en la fecha de los hechos había optado por separarse del cargo<sup>6</sup>, con motivo de la licencia que solicitó para dedicarse a promover su candidatura a la reelección para la presidencia municipal de Puebla, Puebla; esto

---

<sup>6</sup> Aún cuando no tenía la obligación de efectuarlo, en términos de lo determinado en el expediente SCM-JRC-7/2021.

resulta irrelevante, porque como se vio la conducta que se le atribuyó a la promovente fue en su carácter de candidata y no así como servidora pública.

No pasa inadvertido que, si bien en la resolución impugnada al analizar la calificación de la sanción, se señaló como bien jurídico vulnerado el principio de equidad en la contienda electoral *establecido en el artículo 134<sup>7</sup> de la Constitución y en el diverso 392 BIS<sup>8</sup> del CIPEEP*, preceptos que hacen referencia

---

<sup>7</sup> 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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>8</sup> **Artículo 392 BIS.** Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al presente Código:

I.- La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto;

II.- La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III.- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV.- Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;



a las obligaciones que tienen las personas servidoras públicas para resguardar las normas electorales; lo cierto es que, la invocación de dichos preceptos fue para sustentar la vulneración al **principio de equidad en la contienda** en que incurrió la promovente, principio que se consagra en dichos preceptos, particularmente en el texto constitucional referido.

Al respecto, la Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados** concluyó que de la correlación de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, bases I, primer párrafo, y IV, así como 6, 7 y **134, párrafo séptimo de la Constitución<sup>9</sup>**, **se advierte que existe una**

---

V.- La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

VI.- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

<sup>9</sup> **Artículo 6.**

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

...

**Artículo 7.**

Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

**Artículo 41.**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**prohibición constitucional y legal de difundir propaganda en la que se presente la imagen de una persona servidora pública**, esto de conformidad con los principios constitucionales de elecciones libres y auténticas, así como de **equidad en la contienda**, en los términos de una interpretación sistemática y armónica de los artículos 41 y **134 de la Constitución**.

Conforme a lo señalado, resulta acertado que, para fundamentar el bien jurídico que se tuteló la responsable se haya fundamentado en preceptos normativos que consagran el principio de equidad en la contienda, el cual conforme a lo señalado por la Sala Superior debe de igual manera vigilarse, a fin de que la propaganda electoral que se difunda no vulnere ese principio.

Por tanto, queda evidenciado que el análisis efectuado por el Tribunal local se vinculó a lo expuesto en la denuncia, esto es, la utilización de la imagen de una persona servidora pública, en la propaganda electoral de la actora, como candidata a la Presidencia Municipal de Puebla, Puebla; no así, como servidora pública por el uso de propaganda gubernamental prohibida, como lo pretende hacer valer la promovente.

De ahí lo **infundado** de los agravios que se analizan.

---

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

...

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales. La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales. La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...



● **El muñeco -objeto de la infracción- no personifica al titular del Ejecutivo Federal**

De la síntesis de agravios formulados en relación con esta temática se aprecia que, la promovente considera que el Tribunal local no debió haber concluido que la imagen en *muñeco* que se aprecia en los videos que publicó en Facebook -materia de la denuncia-, personificaba al titular del Ejecutivo Federal, lo cual pretende argumentar desde las siguientes vertientes:

- a) Para poder concluir que la imagen o *muñeco* publicado en los videos de Facebook, representaba al Ejecutivo Federal, las publicaciones debían haber contenido las imágenes de los titulares de ese poder, representativas a los años 2005 (dos mil cinco) a 2018 (dos mil dieciocho)

Ello aunado a que, la sola presencia de la imagen o *muñeco* no asegura que sea la imagen del titular del Ejecutivo Federal, ya que para ello se requiere una percepción sensorial, que identifique esa imagen como la del titular de dicho poder, máxime que consideración de la actora la citada imagen o *muñeco* solo representaba a un ciudadano.

- b) No se le puede coaccionar su libertad de expresión, en tanto que la Constitución y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, protegen dicho derecho; sin que en la especie, estima la promovente, haya excedido los límites del ejercicio de ese derecho, esto en términos de la base III, Apartado C, párrafo primero, del artículo 41 de la Constitución.

- c) Sostiene que la denuncia fue oscura, en tanto se omitió

precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar; y, la manera en que se vulneraron las normas electorales; esto aunado a que, en su concepto, no se cumplió con la carga probatoria.

Conforme a lo anterior, se considera que los agravios resultan **infundados**, por lo siguiente:

En principio, es preciso señalar que, de los agravios formulados en la demanda, se aprecia que **la promovente reconoce que la imagen o muñeco que aparece en los videos publicados en su perfil de la red social de Facebook -materia de la denuncia- sí representan la figura de Andrés Manuel López Obrador**, solo que estima, personifica a un ciudadano, y en su consideración en automático no puede concluirse que represente al titular del Ejecutivo Federal, sino que para ello se requiere una interpretación sensorial para llevar a cabo esa identificación.

Ahora bien, lo infundado del agravio es porque como se desprende de lo establecido por la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados**, está prohibido el uso de la imagen de cualquier persona servidora pública en la propaganda electoral, al no cumplir con el propósito de presentar alguna opción política ante la ciudadanía, ya que se puede generar un indicio sólido de que se quiere hacer propaganda con la utilización de la imagen de esa persona servidora pública, lo cual implicaría una ventaja indebida para las candidaturas que se encuentran contendiendo en un proceso electoral en curso y transgrede el principio constitucional de equidad en la contienda en relación con el principio de elecciones libres y auténticas.



En efecto, como se aprecia de lo resuelto en los citados recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados**, la Sala Superior como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup>, en términos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución, ha delineado una línea de interpretación que deben seguir los órganos administrativos y tribunales jurisdiccionales electorales del país, al momento de analizar los asuntos que se encuentren vinculados con el uso de fotografías, caricaturas, **muñecos**, botargas, siluetas, ilustraciones o cualquier otra fórmula simbólica análoga de personas servidoras públicas en la difusión de la propaganda político-electoral.

En ese precedente, la Sala Superior concluyó que el uso de la imagen de una persona servidora pública en propaganda político-electoral, **bajo cualquier modalidad**, debe considerarse como violatorio del principio de equidad en la contienda, **debido a que no es posible separar a una persona del cargo público que ostenta**; de tal manera que **resulta suficiente la inclusión de la imagen** de la o el servidor público en la propaganda de un partido o candidatura para considerar que generó una ventaja indebida, derivado del aprovechamiento de la investidura del cargo para transmitir apoyo.

Así, la Sala Superior subrayó que la Constitución prohíbe que, en la búsqueda de alguna clase de provecho, beneficio o ventaja, se utilicen o refieran el nombre o imagen de las personas servidoras públicas en la propaganda política, electoral, utilitaria o de cualquier otra clase, con independencia de que ello se represente mediante fotografías, caricaturas,

---

<sup>10</sup> Con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de la Constitución.

muñecos, botargas, siluetas, ilustraciones o cualquier otra fórmula simbólica análoga.

De igual manera, es de apuntar que, en ese asunto, la Sala Superior analizó -al igual que se hace en esta controversia- la utilización de la imagen del titular del Ejecutivo Federal; respecto de lo cual estimó que no era obstáculo para concluir que se vulneraron las reglas de la equidad en la contienda, el hecho de que la representación gráfica utilizada no contuviera elementos que en forma literal hicieran referencia a la actual función que desempeña el ciudadano Andrés Manuel López Obrador como titular del Ejecutivo Federal ni una solicitud expresa de apoyo a la ciudadanía.

Ello ya que, consideró resulta suficiente la inclusión de la imagen en la propaganda para obtener una ventaja indebida relativa a emplear la figura de su cargo como presidente de la República para transmitir al electorado el mensaje de apoyo o beneplácito con las candidaturas de que se tratan.

También concluyó que es un hecho no controvertido, que la *caricatura* de “AMLITO” -en referencia a lo que en dicho asunto fue materia de publicación- representa a Andrés Manuel López Obrador y, a su vez, es un hecho notorio<sup>11</sup> que dicha persona es el presidente de México; por lo que resulta incongruente y falaz sostener que la imagen no identificaba a la persona con el cargo de servidor público que ostenta.

Asimismo, en la resolución recaída a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados**, se determinó que el uso de la imagen caricaturizada de cualquier persona servidora pública,

---

<sup>11</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



como la del titular de la Presidencia de la República afecta el principio constitucional de equidad de la contienda, **por lo que está justificado limitar la libertad de expresión al usar esa clase de propaganda para obtener una ventaja indebida.**

Ello porque, la libertad de expresión en su modalidad de propaganda política o electoral debe armonizarse con el derecho a la igualdad política (derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos de elección popular) y el derecho a la protección de la honra o la reputación, así como el reconocimiento de la dignidad de la persona, además del respeto a otros principios o valores constitucionales como la equidad en la contienda y la formación libre de la preferencia de la ciudadanía.

En el **caso concreto**, como se dijo en líneas precedentes, la promovente reconoce que en los videos que publicó en su perfil de Facebook, apareciera la imagen del ciudadano Andrés Manuel López Obrador -en forma de *muñeco*-; incluso refiere que ello se debió a que comparte una ideología con esa persona y, que no puede ser limitada de conformidad con su derecho de libertad de expresión.

Por lo que considera, ello no lleva a concluir en forma automática que esa imagen represente al titular del Ejecutivo Federal, incluso porque no incorporó la imagen de los titulares de ese poder de los años 2005 (dos mil cinco) a 2018 (dos mil dieciocho).

Así, lo **infundado** de los agravios, precisamente se sustenta en que, al igual que en el precedente resuelto por la Sala Superior, como acertadamente lo concluyó el Tribunal local la actora en su propaganda político-electoral utilizó la imagen del titular del

actual Ejecutivo Federal en forma de *muñeco*, lo cual vulnera el principio constitucional de equidad en la contienda, ya que no es factible incorporar en dicha propaganda la imagen de personas servidoras públicas, en cualquier modalidad, en tanto ello representa una ventaja indebida debido a que se genera un indicio sólido de que dicha persona servidora pública apoya, simpatiza, coincide, comparte o respalda a la candidatura para influir en las preferencias electorales.

Es decir, un indicio sólido de que se quiere hacer propaganda con la utilización de la imagen de esa persona servidora pública, lo cual implicaría una ventaja indebida para las candidaturas que se encuentran conteniendo en un proceso electoral en curso y transgrede el principio constitucional de equidad en la contienda en relación con el principio de elecciones libres y auténticas.

Así, resulta insuficiente para revocar la resolución impugnada, lo señalado por la promovente en cuanto a que el *muñeco* que apareció en sus videos de Facebook representaba a un ciudadano y no al titular del Ejecutivo Federal.

Ello, ya que como se estableció en el precedente de la Sala Superior, en la especie, **no es factible separar a una persona del cargo público que ostenta**, máxime que la figura utilizada, como lo concluyó el Tribunal local representa los rasgos fisonómicos del ciudadano Andrés Manuel López Obrador, quien en la fecha en que se efectuaron las publicaciones de los videos denunciados ostentaba el cargo público como Presidente de la República, el cual actualmente ejerce.

De igual manera, contrario a lo que señala la actora, no puede estimarse que la conclusión a la que arribó el Tribunal local coaccione o vulnere su derecho a la libertad de expresión.



Lo anterior, en tanto que, como lo estableció la Sala Superior al resolver el recurso del expediente **SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados** el uso de la imagen de cualquier persona servidora pública, como la de la persona titular de la Presidencia de la República, afecta el principio constitucional de equidad de la contienda, **por lo que encuentra justificación o razonabilidad limitar la libertad de expresión al usar esa clase de propaganda para obtener una ventaja indebida.**

Por otra parte, resultan **infundados** los agravios de la actora en los que refiere que la denuncia que se presentó ante el Instituto local era oscura ya que solo señaló la fecha de la publicación de las *notas periodísticas*, por lo que la dejó en estado de indefensión, al no haberse señalado las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como el modo en que se dañó la norma jurídica, así como los hechos en que sustentaron las afirmaciones; además que omitió aportar los elementos de convicción, conforme a las cargas probatorias. Además, estima que no se puede tomar como prueba cualquier nota informativa, por lo que no se ofreció prueba idónea para acreditar las conductas infractoras, de ahí que no se cumplió con la carga probatoria.

Lo infundado de dichos agravios, es porque, contrario a lo que aduce la promovente, la denuncia que se presentó ante el Instituto local, por las conductas atribuidas, sí precisó las circunstancias particulares que rodearon el asunto, así como también se ofrecieron los medios de prueba para acreditar las manifestaciones señaladas.

En efecto, en la denuncia referida se precisó: **Que los días diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte y veintiuno de mayo de dos mil veintiuno, la denunciada a través de su**

cuenta personal de Facebook publicó diversos videos en los cuales se incluye una figura con la clara imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se hacía una evidente promoción, uso y aprovechamiento indebido de la imagen de servidores públicos, para favorecer su candidatura adjuntando los siguientes links:

<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/305045191167330/>

<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/316625306710657/>

<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/135998865230605/>

<https://www.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/99061488363030/>

[https://m.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/buenos-d%C3%ADas-en-directo-contigo/335792784553676/?\\_rdr](https://m.facebook.com/ClauRiveraVivanco/videos/buenos-d%C3%ADas-en-directo-contigo/335792784553676/?_rdr)

#### **IV. PRUEBAS**

**1.- Documental.** Consistente en las publicaciones a través del perfil de Facebook de la C. Claudia Rivera Vivanco, en los cuales incluye una figura con la clara imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo una evidente promoción, uso y aprovechamiento indebido de la imagen de un servidor público, para favorecer una candidatura, links que anexo a continuación, señalando los minutos correspondientes...

[...]

**4- Documental.** Consistente en la Certificación de contenido que realice la Secretaria Ejecutiva a efecto de corroborar la existencia de las ligas de internet proporcionadas, de conformidad con el artículo 406 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

De lo transcrito se observa que, en la denuncia, se precisaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las disposiciones normativas que se estimaron vulneradas. Ello es así, ya que se precisó:



- El día en que se publicaron los videos -materia de la denuncia-.
- La red social en que se efectuó esa publicación.
- Se describió la conducta que, en consideración de la persona denunciante, incurrió la actora.
- Precisó las normas que se estimaron fueron vulneradas.
- Se ofrecieron pruebas para demostrar las afirmaciones señaladas.

En ese sentido, contrario a lo que señala la actora no puede considerarse que la denuncia haya sido oscura y se le haya dejado en estado de indefensión, en tanto se destacaron los elementos necesarios para que pudiera controvertir lo manifestado por el denunciante.

Cabe destacar que, de las propias constancias del expediente consta el escrito de la promovente por el cual dio contestación a la denuncia. De su contenido, no se advierte que la actora haya manifestado o argumentado alguna imposibilidad para formular su contestación, dada la oscuridad de la demanda.

Tampoco, en dicho escrito de contestación a la denuncia, la actora advirtió que el denunciante haya omitido ofrecer pruebas para demostrar sus afirmaciones, esto es, que el denunciante haya omitido atender su carga probatoria.

Aunado a ello, contrario a lo que refiere la actora, el denunciante para demostrar sus afirmaciones, no ofreció notas periodísticas o informativas, sino aportó las ligas de la red social Facebook de la actora en que se efectuaron las publicaciones denunciadas, mismas que fueron certificadas por la autoridad administrativa electoral; de ahí que no le asista la razón a la promovente en

cuanto a que el citado denunciante omitió atender su carga probatoria.

En mérito de lo señalado, la decisión adoptada en la presente determinación se ajusta al marco legal y Constitucional prevaleciente, el cual ha sido objeto de análisis por parte de este Tribunal Electoral, al resolver los recursos SUP-REP-709/2022 y su acumulado; con el cual se pudo concluir que, la propaganda electoral como la aquí analizada, desatiende al principio de equidad en la contienda, esto dadas las circunstancias fácticas del caso en que acontecieron los hechos objeto de la denuncia.

De ahí que, se considera que lo manifestado por la parte actora en los agravios analizados, en este punto resultan **infundados**.

● **Ausencia de fundamentación y motivación respecto, así como vulneración al principio de congruencia, por la vista dada al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla**

En cuanto a esta temática, la promovente sostiene que la vista que ordenó dar el Tribunal local al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla, Puebla vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica, al carecer de la debida fundamentación y motivación, además de carecer de congruencia interna, respecto a lo determinado por la autoridad responsable en la resolución impugnada.

Lo anterior lo sustenta, esencialmente en que, en las fechas en que se efectuaron las publicaciones denunciadas, la promovente tenía el carácter de candidata a la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, por lo que se encontraba



separada del cargo que ostentaba como presidenta de ese municipio, con motivo de una licencia que presentó.

En ese sentido, estima que fue incongruente se haya ordenado una vista, cuanto las conductas infractoras se relacionaron con la difusión de propaganda político-electoral; esto es, que las conductas atribuidas no constituyeron uso indebido de recursos públicos, ni promoción personalizada de persona servidora pública, en tanto la autoridad responsable no tuvo por acreditadas estas últimas.

Así, estima que al no existir conducta que perseguir desde el ámbito de responsabilidades de personas servidoras públicas, no hay motivo por el que la contraloría municipal del Ayuntamiento deba conocer de los hechos materia de la cadena impugnativa, ya que de lo contrario no tendría ninguna diferencia permanecer en el cargo y la solicitud de licencia, en tanto que el objeto de esa licencia es separar a la persona de las atribuciones y gestiones que realiza de recursos públicos.

Al respecto, esta Sala Regional considera que dichos agravios resultan **fundados**, en razón de que la vista ordenada por el Tribunal local carece de la debida fundamentación y motivación, además de que vulnera el principio de congruencia, debido a lo siguiente:

- **Principio de legalidad**

En términos de lo dispuesto en los artículos 2 párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 17, segundo párrafo, de la Constitución, toda decisión de los órganos encargados de

impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes, garantizando la efectividad del medio de impugnación, además del cumplimiento a los principios de fundamentación, motivación, exhaustividad y congruencia que debe caracterizar toda resolución.

- **Exigencia de fundamentación y motivación.**

El artículo 16 de la Constitución establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de las y los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado, lo que supone la base del principio constitucional de legalidad.

Al respecto, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, pero resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; mientras que la indebida o incorrecta motivación acontece en el supuesto en que sí se indiquen las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

Así se ha reconocido por la jurisdicción federal, al emitir, entre otras, la tesis I.3o.C. J/47 de rubro **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR”**<sup>12</sup> y la tesis I.5o.C.3 K de rubro: **“INADECUADAS**

---

<sup>12</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.



**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**<sup>13</sup>, que resultan orientadoras para esta sala.

Por otra parte, la Sala Superior ha señalado que se cumple la exigencia de la debida fundamentación y motivación cuando a lo largo de la sentencia se expresan las razones y motivos que conducen a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta<sup>14</sup>.

**- Exigencia de congruencia de las resoluciones jurisdiccionales**

En cuanto a este principio existen 2 (dos) vertientes; la congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la controversia planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de

---

<sup>13</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 2, página 1366.

<sup>14</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **5/2002**, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)**, consultable en Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 370 y 371.

incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho<sup>15</sup>.

De igual forma, es preciso señalar que la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-JE-167/2021** estableció que las autoridades electorales, al resolver los procedimientos especiales sancionadores deben acatar el principio de legalidad y cumplir todas las normas que regulan su actuar, **incluso las normas que regulan los posibles efectos de las resoluciones.**

#### **Caso concreto.**

En la especie, el Tribunal responsable en la resolución impugnada determinó que, dada la actualización de *las conductas violatorias*, resultaba procedente *determinar la consecuencia jurídica que conllevaba* dicha actualización; esto debido a que, al momento de los hechos denunciados, la parte denunciada ostentaba el cargo público de presidenta municipal (con licencia) del Ayuntamiento de Puebla, Puebla.

Por lo anterior, el Tribunal responsable concluyó que, de conformidad con el artículo 399 del Código Electoral Local, se debía dar vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla, Puebla, a efecto de que determinara si se actualiza o no la responsabilidad de la promovente, como servidora pública.

En ese sentido, se estima que como lo sostiene la promovente en sus agravios, el Tribunal local incurrió en una indebida fundamentación y motivación al ordenar una vista al citado órgano de control, con sustento en el citado artículo 399 del

---

<sup>15</sup> Sirve como fundamento de lo anterior la jurisprudencia **28/2009** emitida por la Sala Superior de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, Consultable en la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral, páginas 231-232.



Código Electoral Local<sup>16</sup>, además que se vulneró el principio de congruencia interna.

Ello es así, debido a que la autoridad responsable indicó que el alcance de la vista era para *determinar la consecuencia jurídica que conlleva la actualización de las conductas violatorias*; cuando de manera incongruente, dicho alcance de la consecuencia jurídica ya había sido determinado por el propio Tribunal local al imponer la amonestación pública -como sanción- por el uso de la propaganda político-electoral en la que se utilizó la imagen de una persona servidora pública.

Aunado a lo anterior es de estimar que, lo incorrecto de la vista ordenada por el Tribunal responsable, es porque, la conducta atribuida a la actora, que se declaró existente, fue por su carácter de candidata a un cargo de elección popular municipal en Puebla. Esto es, como lo refiere la promovente en los agravios que se analizan, la conducta infractora se circunscribió a la difusión de propaganda-político electoral, la cual vulneró el principio de equidad en la contienda; más no se relacionó con la promoción personalizada o la indebida utilización de recursos públicos de la actora, como servidora pública.

Por otra parte no debe soslayarse que, la Sala Superior al resolver el juicio electoral **SUP-JE-167/2021** estableció que cuando se tramite y resuelva una denuncia en contra de una persona servidora pública por infracciones en contra de la normativa electoral en los procedimientos especiales

---

<sup>16</sup> **Artículo 399.** Cuando las autoridades estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en este Código, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por el Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querrelas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

sancionadores, **las autoridades resolutoras tienen que cumplir y circunscribirse a los efectos que las normas precisan.**

En el referido precedente la Sala Superior concluyó que en los procedimientos especiales sancionadores en la materia electoral en contra de personas servidoras públicas, las resoluciones de la autoridad que considera que se acredita una infracción y la responsabilidad de un persona en su carácter de servidora pública, **se cumplen y se satisfacen con la sola declaración de la infracción y la responsabilidad y con la vista a las o los superiores jerárquicos o autoridades encargadas de sancionar, cuando el ordenamiento no establezca una sanción de forma específica.**

Asimismo, la Sala Superior destacó en dicho asunto que, conforme a la Ley General de Responsabilidades Administrativas le corresponde a las autoridades investigadoras, sustanciadoras y resolutoras atender los actos u omisiones cometidos por personas servidoras públicas **en el ejercicio de su cargo**, así como su sanción.

En el particular, la resolución impugnada, en forma incongruente determina la consecuencia jurídica por la conducta infractora **e impone una sanción a la actora por el uso de la propaganda electoral**; y, a su vez, ordena dar vista al Órgano Interno de Control al Ayuntamiento de Puebla, **por considerar que se trata de una servidora pública con licencia, esto es, aun cuando la conducta atribuida no se vinculaba a las funciones de la actora como servidora pública.**

En consecuencia, si bien es cierto el Tribunal local tiene libertad de jurisdicción para emitir sus resoluciones y, por ende, para determinar el alcance de sus fallos, se excedió en sus



atribuciones el ordenar dar una vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Puebla; en tanto esta Sala Regional estima que, dicha vista, se encuentra indebidamente fundada y motivada, además que la responsable vulnera el principio de congruencia; de ahí lo fundado del agravio.

**QUINTO. Sentido y efectos.**

Al haber resultado **fundado** el último de los agravios expresado por la promovente.

Lo conducente es **modificar** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación, para el efecto de:

a) Dejar **subsistente** la determinación que realizó el Tribunal local en cuanto a la existencia de la conducta infractora atribuida a la promovente, al igual que la sanción impuesta por dicha conducta; así como todo aquello que no fue materia de la controversia.

b) Dejar **insubsistente la vista** que ordenó dar el Tribunal local al Órgano Interno de Control del Municipio de Puebla, Puebla; así como los actos que en su cumplimiento se hayan emitido y ejecutado.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **modifica** la resolución impugnada, en los términos señalados en esta sentencia.

**Notifíquese**, por **correo electrónico** a la actora y al Tribunal local; **por oficio** al Órgano Interno de Control del Municipio de Puebla, Puebla; y, **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.