



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-138/2024

ACTOR: JORGE MIRANDA CASTRO

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA
ELECTORAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: ALEJANDRA OLVERA
DORANTES

COLABORÓ: YURIRIA MARTÍNEZ REYES

Monterrey, Nuevo León, a diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro.

Sentencia que **confirma** la resolución dictada por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **TRIJEZ-PES-002/2024**, en la que declaró la existencia de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña atribuidos a Jorge Miranda Castro, presidente municipal de Zacatecas; al determinarse que fue correcta la decisión de la autoridad responsable, toda vez que el actor realizó un evento relacionado con el programa social denominado: *más territorio, menos escritorio*, sin embargo, durante el evento no se emitieron mensajes informativos relacionados con éste, sino que se destacó como elemento central y preponderante que, tanto dicho programa, como diversos apoyos federales, han sido impulsados por el Presidente de la República, además de que se realizó un mensaje de crítica hacia expresidentes y otras personas y, en este contexto, hizo alusión a su aspiración de reelegirse al cargo que ostenta.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	2
3. PROCEDENCIA	3
4. AMPLIACIÓN DE DEMANDA	3
5. ESTUDIO DE FONDO	4
5.1. Materia de la controversia	4
5.3. Planteamientos ante esta Sala Regional	8
5.4. Cuestión a resolver	10
5.5. Decisión	10
5.6. Justificación de la decisión	10
5.6.1. Marco normativo	10
5.6.2. Son infundados los agravios relativos a que el <i>Tribunal local</i> no consideró que, en su carácter de funcionario público, bajo la expectativa de contender en	

elección consecutiva, podía mantenerse en el cargo y desarrollar sus actividades

14

5.6.3. Son infundados los agravios relativos a que el *Tribunal local* valoró indebidamente las pruebas.....16

5.6.4. Son infundados los agravios relativos a que el evento denunciado no constituyó actos anticipados de campaña17

6. RESOLUTIVOS18

GLOSARIO

Constitución General: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Instituto local: Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

PAN: Partido Acción Nacional

Tribunal local: Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas

1. ANTECEDENTES

Todas las fechas corresponden a dos mil veinticuatro, salvo distinta precisión.

1.1. Denuncia [PES/IEEZ/UCE/003/2024]. El treinta de enero, el PAN presentó denuncia ante el *Instituto local* en contra de Jorge Miranda Castro, presidente municipal de Zacatecas, Zacatecas, por la presunta comisión de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña.

1.2. Resolución impugnada [TRIJEZ-PES-002/2024]. El veinticuatro de julio, el *Tribunal local* emitió resolución en la que declaró la existencia de las infracciones atribuidas al ahora actor y, en consecuencia, ordenó dar vista a la Legislatura del Estado de Zacatecas.

1.3. Juicio federal [SM-JE-138/2024]. Inconforme, el veintiocho siguiente, el actor, en su calidad de sancionado en el procedimiento especial sancionador, presentó juicio electoral.

1.4. Ampliación de la demanda. El treinta de julio el actor presentó escrito de ampliación de demanda.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte una resolución dictada por el *Tribunal local* en la que determinó la existencia de las infracciones atribuidas a un servidor público de orden municipal en Zacatecas, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que esta Sala ejerce jurisdicción.



Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

3. PROCEDENCIA

El juicio reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, numeral 1 y 13, numeral 1, fracción II, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo razonado en el auto de admisión.

4. AMPLIACIÓN DE DEMANDA

El treinta de julio el actor presentó escrito de ampliación de demanda. Al respecto, es criterio de este Tribunal Electoral que los escritos de ampliación de demanda deben presentarse dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción, pues con esta interpretación se privilegia el acceso a la jurisdicción².

También este órgano jurisdiccional ha sostenido que, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que la o el promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que esos hechos guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial³.

Sin embargo, del análisis a la ampliación de demanda no se advierte que se aduzcan hechos supervenientes o desconocidos, relacionados con su pretensión, sino que sus argumentos de defensa se encuentran directamente

3

¹ Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho y modificados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios impugnativos que establece la legislación procesal electoral.

² Jurisprudencia 13/2009, de rubro: AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES), publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010, pp. 12 y 13.

³ Jurisprudencia 18/2008, de rubro: AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, pp. 12 y 13.

relacionados con la materia de la controversia que hizo valer al presentar el escrito inicial de demanda.

Aunado a que tampoco se actualiza el supuesto de excepción al principio de preclusión, consistente en que, ante la presentación de un nuevo escrito, se controvierta un mismo acto, pero se aleguen hechos y agravios distintos⁴, en tanto que esta posibilidad está condicionada a que el escrito se presente dentro del plazo legal para la promoción del medio de impugnación y, en este caso, no se cumple con esta exigencia porque la ampliación se presentó el treinta de julio, es decir, fuera del plazo legal de cuatro días para su presentación⁵.

Por estas razones, el escrito de **ampliación de demanda** es **improcedente**.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Materia de la controversia

El PAN presentó queja en contra del actor porque el veinticinco de enero, durante un evento en el que se presentó la campaña: *más territorio, menos escritorio*; el denunciado realizó diversas expresiones que, en concepto del partido, constituyen actos anticipados de campaña, además de que se aprovechó de un programa federal para vulnerar la equidad en la contienda y promocionar su imagen de manera personalizada para su reelección.

Según la certificación que realizó la autoridad instructora, se desprende que el mensaje que emitió el denunciado en el evento fue el siguiente:

- Hoy quiero agradecer mucho, que nuevamente estemos retomando este programa importantísimo que lo traemos ya desde hace año y medio, *más territorio, menos escritorio*. Como nos lo ha instruido nuestro presidente Andrés Manuel López Obrador. A quien me une la causa de ideales, pero, sobre todo, la determinación del Presidente de ver siempre primero por los que menos tienen.
- Por eso, hoy que vino a Zacatecas hace apenas algunos días, nos dio muchísimo gusto saludarlo y expresarle nuestra determinación que vamos este año con él, porque le reconocemos ampliamente que fue el primer

⁴ Jurisprudencia 14/2022, de rubro: PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS, publicada en la *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 15, número 27, 2022, pp. 51, 52 y 53.

⁵ En tanto que la resolución controvertida se notificó al actor el veinticuatro de julio, como se razonó el auto de admisión.



Presidente de la República que quitó los privilegios como esa pensión insultante al pueblo de México que tenían los expresidentes de la República y que andan llorando ahí en las esquinas, Fox, Calderón, Peña Nieto, porque quieren que les regresen su pensión. Pero nosotros desde la capital de la transformación les decimos que no, lo que vamos a hacer es trabajar unidos para que la pensión universal de adultos mayores continúe, porque hoy debemos de agradecer que la gente, sobre todo más sabia de nuestra comunidad.

- Nuestros adultos mayores, vivan con dignidad los últimos años de su vida. En los desayunos que hago en las colonias, la semana pasada me decían en el centro histórico. Una madrecita, así le digo con mucho cariño, una madrecita, una señora de la tercera edad, me decía oiga Jorge: Mi esposo toda su vida fue albañil, el patrón nunca jamás le dio seguro social y falleció en la pandemia. ¿Qué haría yo sin el Presidente Andrés Manuel López Obrador? Y me dijo ella: andaría quizás pidiendo limosna en el centro.
- Por eso es importante que hoy estemos de la mano, porque va a llegar otro proyecto, el de los conservadores que nos van a querer vender las perlas de la Virgen; que van a decir que nos van hacer un teleférico del Ayuntamiento hasta la bufa; que nos van hacer una casa en Colinas del Padre donde vive la gente más acaudalada de la ciudad. Pero sabemos que todo eso es mentira, ellos piensan que las y los capitalinos no somos gente inteligente.
- Esa mentira quiere regresar los privilegios, esa gente quiere que regrese la pensión a los expresidentes para que no anden batallando, pobrecitos. Que calderón no alcanza para su *bacacho*, le gusta mucho el *bacardi*; que Fox, le gusta *tronarselas*, que no alcanza, que no ajusta para su *churrito*. Entonces hoy tenemos que estar unidos y tenemos que reconocer que nuestro líder máximo, el Presidente Andrés Manuel López Obrador ha tomado determinaciones en favor de nuestra gente, de los más humildes, de la gente más protegida.
- Hoy, vamos a ir a la reelección, vamos a ir con el Presidente Andrés Manuel López Obrador, con quien repito, me une la causa, y de los ideales de una mejor justicia social, el ideal de ver siempre por el que menos tiene. Hoy arrancamos este programa: *más territorio, menos escritorio*, donde vamos a escuchar a nuestra gente, eso es fundamental y siempre no lo ha pedido: *Jorge quiere que estes permanentemente en las calles, en las colonias, en las comunidades*.
- Y luego mis adversarios piensan que me hacen sentir mal porque dicen: *el Jorge Miranda es un Presidente de colonia, de barrio, de comunidad*. Y saben que, sí soy un Presidente de colonia, porque me gusta estar en las colonias, porque me gusta mi gente de las colonias, porque admiro a la gente que se la parte a diario para llevar el sustento a sus familias, porque en las colonias vive quien manda en la Capital no hay monarquía, en la Capital no hay nobleza, en

la Capital manda el pueblo. Muchísimas gracias y que Dios los bendiga a todas y todos. Gracias.

5.2. Resolución impugnada [TEEG-PES-10/2024]

El *Tribunal local* realizó las siguientes conclusiones respecto a cada una de las infracciones atribuidas al actor:

— Promoción personalizada:

Determinó que del análisis al contenido de la participación del denunciado en el evento se advierte que se refirió al programa gubernamental denominado: *más territorio, menos escritorio*; sin embargo, el tema central no fue el programa gubernamental referido, sino que se enfoca principalmente a expresar su reconocimiento al Presidente de la República por las acciones realizadas para favorecer a los grupos vulnerables e hizo referencia a la importancia de la continuación de los programas sociales, como es la pensión para personas adultas mayores.

Puntualizó que el denunciado destacó su nombre y cargo, y se le hizo saber a la ciudadanía su intención de contender en elección consecutiva a la presidencia municipal del Zacatecas.

6

Abundó en que en el vídeo se observa la imagen del servidor público, su nombre, el lugar donde se llevó a cabo y al fondo aparece publicidad del Ayuntamiento de Zacatecas, así como la leyenda: *participación ciudadana, capital de transformación*.

Consideró que un elemento importante para la acreditación de la infracción era la existencia de notas periodísticas relacionadas con intención del denunciado de reelegirse al cargo, así como el hecho de expresar esta intención durante el evento.

Sobre el elemento personal, estimó que se acreditaba porque durante la instrucción del procedimiento aceptó ser él quien aparece en la publicación del evento, además de que se observa su nombre, imagen y cargo.

En cuanto al elemento objetivo, desde su perspectiva, se cumplía con este requisito debido a la mención al Presidente de la República, resaltando la importancia de que deben continuar los programas sociales federales, así como hacer alusión a su intención de reelección. En ese sentido, concluyó que el mensaje tenía el propósito de destacar sus calidades, imágenes y voz, más



hace hacer alusión al programa gubernamental denominado: *más territorio, menos escritorio*.

De igual manera consideró satisfecho el elemento temporal al considerar que, en la fecha del evento, ya había iniciado el proceso electoral.

— **Uso indebido de recursos públicos:**

El *Tribunal local* determinó la existencia de uso indebido de recursos públicos ya que el propio actor, en respuesta a un requerimiento hecho por la autoridad instructora, señaló que para la realización del evento sí se utilizaron recursos públicos. Además de que, para la difusión, se emplearon los medios de comunicación a su alcance, así como un boletín de prensa emitido desde la página oficial del Ayuntamiento de Zacatecas.

En su concepto, con información proporcionada por la Directora General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, relacionado con el evento denominado: *más territorio, menos escritorio*, se acreditó el gasto para diez apoyos alimentarios de despensas por la cantidad de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 m.n.) y cuatro apoyos para aparatos funcionales por la cantidad de \$550.00 (quinientos cincuenta pesos 00/100 m.n.).

Por otra parte, la Secretaria de Desarrollo Social informó que para el evento se utilizaron \$9,890.60 (nueve mil ochocientos noventa pesos 60/100 m.n.), en agua embotellada, diversos alimentos y sillas, como \$6,200.00 (seis mil doscientos pesos 00/100 m.n.) que se tramitaron como apoyos económicos directos a personas beneficiarias.

Por tales razones, la autoridad responsable consideró existente el uso indebido de recursos públicos.

— **Actos anticipados de campaña:**

La autoridad responsable consideró que se acreditaba el elemento personal porque la propaganda denunciada contiene elementos que lo hacía identificable. Por lo que hace al elemento subjetivo, estimó que se apreciaba su imagen de manera que destacaba su nombre, además de que en el vídeo publicado en *Facebook* es el denunciado quien narra el mensaje.

En concepto del *Tribunal local*, en el evento se emplearon expresiones con equivalentes funcionales, ya que, en la primera parte del mensaje, se hace referencia a la continuación del programa gubernamental: *más territorio, menos escritorio*. Además, consideró como elemento importante las

referencias favorecedoras hacia el Presidente de la República, así como la manifestación expresa de su intención de postularse para la reelección al cargo de Presidente Municipal.

Analizó las frases empleadas por el denunciado durante el evento, para concluir que eran expresiones equivalentes para llamar al voto y destacó que se trató de un evento abierto al público en general, específicamente en una cancha deportiva de acceso libre, además de que fue un mensaje transmitido y publicado en el perfil de *Facebook* del denunciado.

Concluyó que el objetivo principal del mensaje difundido en *Facebook* consistió en posicionarse de manera anticipada respecto a su intención de buscar la reelección, vulnerando así el principio de equidad en la contienda y actualizando actos anticipados de campaña.

En consecuencia, ordenó dar vista con las constancias del expediente a la LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas, para la individualización e imposición de la sanción.

5.3. Planteamientos ante esta Sala Regional

8

El actor hace valer los siguientes motivos de inconformidad:

- La sentencia no fue congruente y exhaustiva al no pronunciarse sobre los argumentos realizados en su defensa y omitió valorar que el programa: *más territorio, menos escritorio*, ha funcionado desde el inicio de la administración pública que encabeza y tiene como finalidad cumplir con la obligación de conceder audiencia a las personas habitantes del municipio y ser gestor de sus demandas ante las autoridades estatales y federales.
- La autoridad responsable no consideró que, en su calidad de Presidente Municipal, tenía, para la fecha en que se realizó el evento, la expectativa de presentarse a la reelección y que esta doble calidad exige a la autoridad hacer una valoración mayormente exhaustiva. En ese sentido, los criterios para la reelección establecen que, permaneciendo en el cargo, es deber de la persona servidora pública cumplir con sus obligaciones, entre ellas, conceder audiencia pública a las y los habitantes del municipio, lo que no es contrario a los principios constitucionales, y no debe considerarse como uso indebido de recursos públicos. Es decir, el evento se realizó para cumplir con sus obligaciones como funcionario.



- El *Tribunal local* no ponderó que, en su carácter de funcionario público, bajo la expectativa de contender en elección consecutiva, podía mantenerse en el cargo y no se le podía privar del desarrollo de las actividades que son precisamente las que evaluaría la ciudadanía para determinar reelección en el cargo.
- La autoridad responsable realizó una indebida valoración de las pruebas. Esto es así porque el tribunal se equivoca en analizar de manera conjunta el vídeo, pues éste se llevó a cabo para cumplir sus deberes constitucionales y legales por lo que, mezclar dicha prueba con el resto, vicia la sentencia combatida.
- Fue indebido que el *Tribunal local* diera valor probatorio a las notas periodísticas, además de que se limita a citar de manera genérica los títulos sin hacer un análisis detallado de su contenido y no se consideró que las notas periodísticas tienen fechas distintas.
- Las pruebas debieron valorarse en su individualidad y no de manera conjunta, por tratarse de hechos distintos con reglas jurídicas diversas, aunado a que se desatendió la obligación de desvirtuar la labor periodística.
- Considera que los equivalentes funcionales deben probarse de manera plena, es decir, el mensaje debe denotar el propósito de generar apoyo o rechazo hacia una opción electoral, lo que no ocurre en este caso, pues el hecho de que se haya referido a un programa no puede considerarse como elemento suficiente para concluir que se hizo un llamado al voto.
- Sobre los mensajes relacionados con el Presidente de la República, refiere que se trató de expresiones en ejercicio de su libertad de expresión relacionada con el reconocimiento de la actuación del citado funcionario, lo cual no es equivalente a llamar al voto. Además, únicamente se limitó a señalar información de interés general propia de un debate informado y necesario para la democracia.
- En la sentencia se hace referencia a el evento público, sin embargo, no se tiene constancia del número de personas que asistieron al evento, lo que es trascendental para la calificación de la irregularidad.
- El *Tribunal local* debió tutelar la libertad de expresión ejercida en la red social *Facebook*, aunado a que no existe elemento que pruebe el posicionamiento indebido pues de su contenido no se advierte la intención de incidir de manera directa en la contienda electoral.

- No se acredita el uso indebido de recursos públicos, en tanto que el evento se realizó de conformidad con el artículo 80, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas y bajo las normas que permiten el desarrollo de las actividades como Presidente Municipal.
- Contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, los apoyos entregados no se condicionaron al voto y no existen pruebas de que se hubieran entregado con la finalidad de obtener algún posicionamiento político.
- El *Tribunal local* no consideró que los apoyos fueron entregados por parte la Directora General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

5.4. Cuestión a resolver

A partir de los agravios hechos valer, esta Sala Regional, como órgano revisor, debe resolver si fue correcto o no que el tribunal responsable determinara la existencia de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña, oponible al actor, en su calidad de Presidente Municipal de Zacatecas.

10

5.5. Decisión

Procede **confirmar** la resolución del *Tribunal local* que determinó la existencia de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña atribuidos a Jorge Miranda Castro, presidente municipal de Zacatecas; al determinarse que fue correcta la decisión de la autoridad responsable, toda vez que el actor realizó un evento relacionado con el programa social, denominado: *más territorio, menos escritorio*, sin embargo, durante el evento no se emitieron mensajes informativos relacionados con éste, sino que se destacó como elemento central y preponderante que, tanto dicho programa, como diversos apoyos federales como el de personas adultas mayores, han sido impulsados por el Presidente de la República, además de que se realizó un mensaje de crítica hacia expresidentes y otras personas, y en este contexto, hizo alusión a su aspiración de reelegirse al cargo que ostenta.

5.6. Justificación de la decisión

5.6.1. Marco normativo

— **Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos**



La Sala Superior ha sostenido que el desempeño de las personas servidoras públicas está sujeto a las restricciones contenidas en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la *Constitución General*, las cuales tienen como propósito garantizar el deber de conducirse con responsabilidad en el uso de recursos públicos, que pueden ser económicos, materiales y humanos, de que disponen con motivo y para el ejercicio de su encargo⁶. Es decir, la finalidad normativa es que se destinen los recursos para el fin propio del servicio público correspondiente.

De manera complementaria, la finalidad en materia electoral de los párrafos séptimo y octavo, del referido artículo, es procurar mayor equidad en los procesos electorales, prohibiendo que, con recursos materiales, financieros, humanos, entre otros, las personas servidoras públicas resalten nombre, imagen y logros de sí mismos o de otra persona servidora pública, esto es, que realice promoción personalizada en el desempeño de su cargo y en vulneración a los principios que rigen la materia electoral.

Sobre la propaganda gubernamental, la Sala Superior ha reiterado que, para estar en presencia de esta conducta, se requiere, cuando menos:

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

11

Por ello, se ha considerado que la noción de propaganda gubernamental, tanto desde una perspectiva general como electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población, que generalmente implica el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno,

⁶ Véase lo resuelto en los expedientes SUP-REP-225/2022 y acumulado, SUP-REP-193/2022 y acumulados y SUP-REP-397/2024.

que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía⁷.

También, la Sala Superior ha considerado que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada está necesariamente vinculada al elemento temporal, como una variable relevante; esto es, que tenga lugar en el periodo en el que pudiera afectar un proceso electoral, de manera que la finalidad de la restricción constitucional es evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como en los resultados de la jornada electiva.

Se trata de una prohibición temporal, a diferencia de otras restricciones previstas en el artículo 134 de la *Constitución General*, las cuales son de carácter permanente⁸. La prohibición está dirigida a todas las personas funcionarias de Gobierno⁹, de cualquier nivel, así como a las concesionarias de radio y televisión¹⁰.

En cuanto al uso indebido de recursos públicos, el artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución General*, dispone que las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen, en todo tiempo, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

— Actos anticipados de campaña

La Sala Superior ha definido que los actos anticipados de precampaña y campaña se configuran a partir de tres elementos.

⁷ En términos de lo establecido en el SUP-REP-433/2021.

⁸ Véase SUP-JE-23/2020 y SUP-REP-109/2019

⁹ Lo cual incluye a las personas diputadas y grupos parlamentarios conforme a la Jurisprudencia 10/2009 de rubro GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, pp. 20 y 21.

¹⁰ SUP-REP-185/2020.



- **Temporal.** Siguiendo lo dispuesto en la ley, ha establecido que los actos o expresiones se deben realizar antes de la etapa de campaña (anticipados de campaña) o entre el inicio del proceso y antes de que inicien las precampañas (anticipados de precampaña).
- **Personal.** Los actos o expresiones se realizan por partidos políticos, su militancia, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se advierten voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificables a las personas sobre las que versan¹¹.
- **Subjetivo.** Los actos o expresiones revelan la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido político para contender en el ámbito interno (determinación de candidaturas) o en el 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.

En cuanto al estudio, de los equivalentes funcionales, la Sala Superior ha establecido que debe seguirse la siguiente metodología¹²:

- **Precisar la expresión objeto de análisis.** Identificar si el elemento denunciado que se analiza es un mensaje (frase, eslogan, discurso o parte de este) o cualquier otro tipo de comunicación distinta a la verbal.
- **Señalar el parámetro de equivalencia o su equivalente explícito.** Definir cuál es el mensaje electoral prohibido que se usa como parámetro para demostrar la equivalencia (*vota por mí, no votes por esa opción, etcétera*).
- **Justificar la correspondencia de significado.** Se deben señalar expresamente las razones por las cuales la autoridad considera que existe equivalencia entre la expresión denunciada y el parámetro de equivalencia. La correspondencia debe ser *inequívoca, objetiva y natural*.

13

Ahora, a fin de realizar el estudio propuesto, la Sala Superior también ha señalado que la identificación de equivalencias funcionales debe partir de lo siguiente:

¹¹ Respecto de las personas servidoras públicas, la Sala ha establecido condiciones específicas para la acreditación de este elemento en el SUP-JE-292/2022 y acumulado.

¹² Véase SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021.

- **Análisis integral del mensaje.** Implica valorar la propaganda como un todo y no como frases aisladas, por lo que impone integrar elementos aditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen, entre otros) y visuales (colores, enfoques de tomas, tiempo en pantalla o en audición).
- **Contexto del mensaje.** Implica atender a la temporalidad, horario, medio de difusión o probable audiencia.

5.6.2. Son infundados los agravios relativos a que el *Tribunal local* no consideró que, en su carácter de funcionario público, bajo la expectativa de contender en elección consecutiva, podía mantenerse en el cargo y desarrollar sus actividades

El actor medularmente sostiene que la autoridad responsable no consideró que, en su calidad de Presidente Municipal y con la expectativa de contender en elección consecutiva, podía mantenerse en el cargo y no se le podía privar del desarrollo de las actividades que son precisamente las que evaluaría la ciudadanía para determinar reelección en el cargo.

En primer lugar, debe precisarse que es un hecho público y notorio¹³ para esta Sala Regional que el actor sí contendió en elección consecutiva para el cargo de Presidente Municipal en Zacatecas¹⁴. Tampoco están a debate las expresiones que realizó en el evento, entre otras, las manifestaciones relacionadas con su entonces aspiración de contender para la reelección del cargo.

Ahora bien, el actor parte de la premisa de que la conducta sancionable por la autoridad responsable consistió en la realización del evento relacionado con el programa: *más territorio, menos escritorio* ya que, según considera, forma parte de sus actividades como servidor público y, además, al tener la intención de reelección en ese momento, podía realizar tales conductas porque precisamente la ciudadanía evaluaría las actividades relacionadas con su gestión.

Sin embargo, como lo hizo notar la autoridad responsable, lo que resultó objeto de sanción no fue la realización del evento en sí mismo, ya que el desarrollo de las acciones de gubernamentales y su difusión, en el momento en el que se realizaron los hechos, no se encontraban prohibidas. En cambio, lo que

¹³ En términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁴ Véase: https://ieez.org.mx/PE2024/Conv_E/Registro/Registro_Candidaturas_Corte%2010_06_24.pdf.



motivó la sanción fueron sus expresiones realizadas durante el evento, las cuales se calificaron por el *Tribunal local* como transgresoras a la normatividad electoral.

Es decir, en principio no se encuentra prohibido llevar a cabo acciones relacionadas con el programa *más territorio, menos escritorio*; no obstante, como lo consideró la autoridad responsable, durante la realización del evento no se emitieron mensajes informativos relacionados con este programa, sino que se destacó como elemento central y preponderante que, tanto dicho programa, como diversos apoyos federales como el de personas adultas mayores, han sido impulsados por el Presidente de la República, además de que se realizó un mensaje de crítica hacia expresidentes y otras personas.

Aunado a ello, se aprovechó un programa público para realizar manifestaciones tanto de rechazo hacia otras fuerzas políticas sugiriendo que deseaban recuperar sus privilegios, como mensajes de apoyo expresos hacia el Presidente de la República, omitiendo realizar un mensaje institucional relacionado con el programa: *más territorio, menos escritorio*.

En cuanto los señalamientos relacionados con su intención de reelegirse al cargo, no es desapercibido que la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido la importancia de maximizar la libertad de expresión cuando se denuncian manifestaciones emitidas por quienes aspiran a la obtención de precandidaturas y candidaturas, en el contexto del registro para dichos cargos partidistas¹⁵.

Sin embargo, atendiendo a las circunstancias contextuales del caso, es posible concluir que el evento denunciado no estaba relacionado con el registro de su candidatura, sino con la realización de un programa gubernamental en el que, inclusive, se entregaron apoyos a la ciudadanía, por lo que el actor estaba llamado a cumplir los principios de neutralidad e imparcialidad previstos en el artículo 134 de la *Constitución General*.

En la misma línea, tal y como lo sostuvo la autoridad responsable, dada la temporalidad en la que se realizó el evento, es decir, el veinticinco de enero, es posible concluir que tenía la finalidad de influir ante el electorado frente al proceso electoral local en el estado de Zacatecas.

Sobre este punto, la Sala Superior de este Tribunal contempla mecanismos diferenciados para determinar la incidencia de la propaganda en los procesos electorales, generando la presunción de que efectivamente se da cuando se

¹⁵ Véase: SUP-REP-165/2024.

emite dentro de estos y conduce a analizar la proximidad de las conductas denunciadas en los casos que se realiza con anterioridad a su inicio¹⁶. Así, un análisis contextualizado del evento en cuestión es indicativo de que su vinculación con el proceso electoral se sustenta tanto en la temporalidad de los hechos, como en las aspiraciones políticas del actor de reelegirse al cargo.

Por tanto, lejos de dirigirse a cumplir con alguno de los fines constitucionales previstos para la emisión de propaganda gubernamental, el evento denunciado denotó la intención del aquí actor de posicionarse de cara a materializar su aspiración electoral. Finalmente, el hecho de que tuviera la posibilidad de reelegirse sin separarse del cargo no implica la posibilidad de transgredir el artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución General*, el cual tutela el principio de equidad en la competencia entre partidos y candidaturas.

En cuanto al uso indebido de recursos públicos, el actor sostiene que no se actualiza esta conducta porque se realizó en los términos previstos en la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, además de que los apoyos entregados no se condicionaron al voto y no existen pruebas de que se hubieran entregado con la finalidad de obtener algún posicionamiento político.

16 Aunado a ello, precisa que el *Tribunal local* no consideró que los apoyos fueron entregados por parte la Directora General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.

Al respecto, se reitera que lo que resultó transgresor a la normatividad electoral no fue la realización o ejecución del programa gubernamental en sí mismo, sino que se utilizara dicho programa para realizar expresiones que constituyeron promoción personalizada. De esta manera, al haberse acreditado que los mensajes empleados en el evento gubernamental tuvieron la intención de influir en la competencia entre partidos y candidaturas, lo jurídicamente relevante para la acreditación de la infracción es que el evento se realizó con recursos públicos, de ahí que no resulte trascendente la dependencia que entregó los referidos apoyos.

5.6.3. Son infundados los agravios relativos a que el *Tribunal local* valoró indebidamente las pruebas

El actor considera que la autoridad responsable valoró indebidamente las pruebas porque se equivocó al analizar de manera conjunta el vídeo del evento

¹⁶ Véase la Jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 28 y 29.



porque, *mezclar dicha prueba con el resto, vicia la sentencia combatida*. También, sostiene que fue indebido que el *Tribunal local* diera valor probatorio a las notas periodísticas, además de que se limitó a citar de manera genérica los títulos de estas notas, sin hacer un análisis detallado de su contenido y no consideró que tuvieran fechas distintas.

Enfatiza en que las pruebas debieron valorarse en su individualidad y no de manera conjunta, por tratarse de hechos distintos con reglas jurídicas diversas, aunado a que se desatendió la obligación de desvirtuar la labor periodística.

Esta Sala Regional considera que **no le asiste la razón** al actor porque, por el contrario, el *Tribunal local* tenía la obligación de realizar un análisis contextual e integral de todas las pruebas relevantes que obran en el expediente para la acreditación de las infracciones denunciadas.

En cuanto al valor de las notas periodísticas, del análisis a la sentencia se observa que se tomaron como elemento para acreditar la intención del servidor público de reelegirse al cargo, de tal manera que, el contenido de las notas y las fechas en las que se emitieron, no disminuyen el valor probatorio respecto a sus intenciones de postularse como candidato en vía de reelección al cargo de Presidente Municipal, puesto que es un hecho notorio que esta postulación sí se materializó, como se señaló en párrafos atrás.

5.6.4. Son infundados los agravios relativos a que el evento denunciado no constituyó actos anticipados de campaña

El actor hace valer que los equivalentes funcionales deben probarse de manera plena, es decir, el mensaje debe denotar el propósito de generar apoyo o rechazo hacia una opción electoral, lo que no ocurre en este caso, pues el hecho de que se haya hecho referencia a un programa no puede considerarse como elemento suficiente para concluir que se hizo un llamado al voto.

En esencia, considera que no se trataron de expresiones para llamar al voto porque se trató de interés general propio de un debate informado y necesario para la democracia

También hace valer que no se tiene constancia del número de personas que asistieron al evento, lo que es trascendental para la calificación de la irregularidad.

No le asiste la razón al actor pues, como lo concluyó la autoridad responsable, en el caso se emitieron mensajes que, de manera velada, lo posicionaban frente a su aspiración electoral de reelección al cargo.

Ahora bien, un elemento relevante para la acreditación de la infracción, además de las manifestaciones de apoyo hacia el Presidente de la República y rechazo hacia otras fuerzas políticas, es el hecho de que los mensajes, entre los que se encuentran su manifestación de intención para reelegirse al cargo, se emitieron en el contexto de un programa gubernamental en el que se abordó el tema de los programas sociales y se entregaron apoyos, lo que denota la intención de promoverse para obtener simpatías o el respaldo del electorado.

Así, esta Sala Regional ha establecido que el elemento subjetivo se actualiza cuando de una serie de hechos explícitos o manifiestos de cualquier clase, resulte posible, a partir de un razonamiento lógico y consistente, evidenciar la existencia de un mensaje comprensible dirigido a la ciudadanía o la militancia con el objeto de ganar su simpatía o solicitarle su respaldo sin que sea condición necesaria para actualizar la conducta prohibida la expresión de frases solicitando el respaldo o pidiendo el voto¹⁷.

En ese sentido, contrario a lo sostenido por el actor, los mensajes no se encuentran dentro de la cobertura de la libertad de expresión, al considerarse un posicionamiento indebido ante la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, para arribar a la conclusión de que las manifestaciones denunciadas constituían equivalentes funcionales, el *Tribunal local* precisó cuáles eran las expresiones objeto de análisis y, posteriormente, justificó el parámetro de equivalencia, lo cual no fue controvertido de manera directa por el actor.

Por lo que hace a su manifestación relativa a que no se encuentra demostrada la trascendencia a la ciudadanía, no le asiste la razón en tanto que el propio actor señaló que el propósito del programa: *más territorio, menos escritorio*, es precisamente escuchar a las personas habitantes del municipio, de ahí que necesariamente las expresiones realizadas durante el evento tuvieron un impacto ante la ciudadanía, además, como lo destacó la autoridad responsable, el evento también se transmitió en *Facebook* y se emitió un boletín para la página del ayuntamiento de Zacatecas.

Finalmente, el actor sostiene que el *Tribunal local* omitió realizar un estudio bajo una interpretación sistemática, funcional, amplia y progresiva en términos del artículo 1, en relación con los diversos 35, fracción II, 115 y 134 de la de la *Constitución General*. Al respecto, no le asiste la razón, toda vez que como ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸, del principio *pro*

¹⁷ Véase sentencia SM-JDC-562/2018.

¹⁸ Véase jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS



persona, contenido el artículo constitucional mencionado por el actor, no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los y las gobernadas deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de derechos alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, y tampoco pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

En suma, al haberse desestimado la totalidad de los argumentos del actor, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. No ha lugar a admitir la ampliación de demanda presentada.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución impugnada.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguila-socho, el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, y la Secretaria de Estudio y Cuenta en Funciones de Magistrada Elena Ponce Aguilar, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.