

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** RAP-21/2022

**ACTOR:** JESÚS GABRIEL SANDOVAL RODRÍGUEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO ESTATAL DEL  
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL

**MAGISTRADA INSTRUCTORA:**  
SOCORRO ROXANA GARCÍA  
MORENO

**SECRETARIO:** LUIS ALEJANDRO  
CARRILLO ZÚÑIGA

**Chihuahua, Chihuahua, a quince de julio de dos mil veintidós.**

Sentencia que **confirma** la resolución IEE/CE32/2022 derivada del procedimiento ordinario sancionador IEE-PSO-01/2022 iniciado por la denuncia de Jesús Gabriel Sandoval Rodríguez en contra de Cruz Pérez Cuellar por la supuesta difusión de un informe anual de labores fuera de los plazos previstos por la ley, promoción personalizada del servidor público y uso indebido de recursos públicos.

### **1. Antecedentes<sup>1</sup>**

**1.1 Presentación de la denuncia.** El seis de enero, Jesús Gabriel Sandoval Rodríguez presentó denuncia ante el Instituto Estatal Electoral en contra de Cruz Pérez Cuellar por la supuesta difusión de un informe de labores fuera de los plazos previstos por la ley, promoción personalizada del servidor público y uso indebido de recursos públicos.

**1.2 Acto impugnado.** El nueve de junio, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral emitió la resolución IEE-CE32/2022, encontrando las faltas denunciadas inexistentes.

---

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponden al 2022, salvo mención expresa en contrario.

**1.3 Impugnación.** El dieciséis de junio, el denunciante presentó juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía en contra de la resolución del procedimiento.

**1.4 Recepción del expediente.** El veintitrés de junio, el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral<sup>2</sup> recibió el informe circunstanciado junto con el resto de las constancias que integran el expediente.

**1.5 Turno.** Por cuestión de turno, el veinticuatro de junio, la Magistrada Presidenta del Tribunal asumió el expediente para su substanciación y resolución.

**1.6 Reencauzamiento.** El cinco de julio, el Pleno del Tribunal acordó reencauzar el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía a recurso de apelación por ser la vía procedente para su substanciación y resolución.

**1.7 Admisión.** El seis de julio, la Magistrada Instructora admitió a trámite el recurso y abrió el periodo de instrucción.

**1.8 Cierre de instrucción y circulación del proyecto.** El catorce de julio, la Magistrada Instructora acordó el cierre de instrucción, ordenó a la Secretaría General circular el proyecto de sentencia y convocó al Pleno del Tribunal para su discusión y eventual aprobación.

## **2. Procedencia**

El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia, al haberse presentado por escrito, con el nombre y firma autógrafa del denunciante inconforme, dentro del término de cuatro días posteriores a la notificación del acto impugnado, señalando domicilio para recibir notificaciones, mencionando los hechos y los agravios que le causa el acto impugnado, por lo que se cumplen con los requisitos de los artículos 307 y 308 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo Tribunal.

<sup>3</sup> En lo sucesivo Ley Electoral.

### **3. Competencia**

El Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de acuerdo con los artículos 293, numeral 1, 295, numeral 1, inciso a), 295, numeral 3), incisos a) y e), 359 de la Ley Electoral, 4, 5, numeral 1, fracción I, 17, fracciones I y XXIV, del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

### **4. Estudio de fondo**

#### **4.1 Controversia**

El actor solicita la revocación de la resolución impugnada, pues desde su perspectiva le causa los siguientes agravios:

1. Que la autoridad responsable realizó una valoración incompleta de los medios de prueba ofrecidos y un análisis incorrecto de la ley, que la llevó a concluir que el hecho denunciado no fue un informe anual de labores, sino propaganda gubernamental.
2. Que no es necesario que se acredite una afectación a la equidad en una contienda electoral para que se actualicen las infracciones denunciadas, pues el principio de imparcialidad del artículo 134 constitucional es obligatorio en todo momento, incluso fuera de los procesos electorales.
3. Que la autoridad responsable no motivó de manera suficiente las razones por las que concluyó que no se actualizaba cada uno de los elementos de los tipos infractores denunciados.

El primer agravio es inoperante y los agravios segundo y tercero son infundados por las razones que se exponen a continuación.

#### **4.2 La conducta sancionable por la vía electoral es la promoción personalizada del servidor público y el uso indebido de recursos**

**públicos y no las irregularidades propias de los informes de labores por sí mismas, por lo que el primer agravio es inoperante**

El recurrente señala que el hecho denunciado debió considerarse un informe anual de labores y no propaganda gubernamental, sin embargo, de considerarse correcto su argumento, no se beneficiaría su pretensión.

En la resolución impugnada, la autoridad tuvo por acreditado el evento denunciado y su difusión en redes sociales, posteriormente realizó un análisis para determinar si se trataba de un informe anual de labores o si se le consideraría propaganda gubernamental.

La consecuencia de que a un hecho denunciado se le considere como informe anual de labores, es que se le ubique dentro de la excepción del artículo 116, numeral 4 de la Ley Electoral y en consecuencia, que no sea considerado contrario al párrafo octavo del artículo 134 constitucional y el párrafo tercero del artículo 197 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Esta excepción se actualiza cuando:

- Su difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de la persona en el servicio público y
- no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En los casos en los que un evento de un servidor público cumpla con estos requisitos, se le tendría como un informe anual de labores y la consecuencia es que se le exceptúe de ser susceptible de contravenir los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

En cambio, de considerarse que el evento denunciado no constituyó un informe anual de labores, la consecuencia es que se le catalogue como propaganda gubernamental circunstancia que —de actualizarse el resto de los elementos del tipo— sí sería susceptible de actualizar una infracción a la Ley Electoral.

Al resolver este punto, la autoridad consideró acreditados los hechos denunciados y que estos no cumplieron con los requisitos que marca la ley para considerarlos como un informe anual de labores, por lo que concluyó que se trata de propaganda gubernamental.

Esta conclusión benefició la pretensión del actor, pues de esa manera, los hechos denunciados pueden ser subsumidos en los tipos infractores denunciados. De haber concluido, como considera el recurrente, que el hecho debía ser tomado en cuenta como informe anual de labores, se le ubicaría dentro de la excepción legal por lo que no serían considerados contrarios a los principios constitucionales.

De acuerdo con los principios de tipicidad y taxatividad contenidos en el artículo 14 constitucional, únicamente pueden sancionarse válidamente aquellas conductas expresamente señaladas como infracciones en las leyes respectivas. Estos principios otorgan seguridad a las personas para conocer las consecuencias de sus actos al momento de regular sus conductas.

La manera en que una actividad con características de un informe de labores puede actualizar alguna falta a la Ley Electoral y al artículo 134 constitucional, es cuando se le considera propaganda gubernamental. El Artículo 263, numeral 1, incisos c) y d), de la Ley señala que constituyen infracciones a la Ley de las autoridades o de las personas en el servicio público:

- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 constitucional, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas durante los procesos electorales.
- 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.

Al respecto, los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional señalan:

- Los servidores públicos 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 difunda cualquier 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.

Además, el inciso h) del artículo 263 de la Ley Electoral incluye una infracción de remisión expresa al señalar como infracción el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley Electoral.

Ahora bien, como el mismo actor refiere, la manera en que deben rendirse los informes anuales de labores no se encuentra regulada por la Ley Electoral, sino por el Código Municipal para el Estado de Chihuahua y la Ley General de Comunicación Social, cuya contravención no es sancionable por esta vía, pues la inobservancia a estas normas no puede por sí misma actualizar una infracción a la Ley Electoral.

En cambio, una manera de que estas conductas pueden actualizar infracciones a la Ley Electoral, es cuando estos informes y su difusión en redes sociales se consideren propaganda gubernamental y no informes de labores por separarse de los requisitos establecidos en el artículo 116 numeral 4 de la Ley Electoral y cumplan con el resto de los elementos de los tipos infractores.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Artículo 116, numeral 4) de la Ley Electoral: Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el párrafo tercero del

Como se advierte, la consecuencia de que un acto con las características de un informe de labores se lleve a cabo fuera de los plazos y formalidades establecidos en la Ley Electoral, es precisamente que se les considere como propaganda gubernamental y no se le ubique en la excepción legal.

En ese sentido, de considerarse a los hechos denunciados como un informe de labores y su difusión en redes sociales, estos no podrían actualizar una falta a los incisos c) y d) del artículo 263 de la Ley Electoral. El hecho de que la autoridad responsable consideró que los hechos no son un informe de labores, benefició la pretensión del denunciante al actualizarse cuando menos uno de los elementos de los tipos. De considerarse lo contrario, tanto el evento denunciado, como las publicaciones en las que fue difundido no serían susceptibles de actualizar las infracciones a la Ley Electoral alegadas.

Como la mera contravención al Código Municipal para el Estado de Chihuahua y a la Ley General de Comunicación Social no es sancionable por esta vía electoral y como la calificación de los hechos como propaganda gubernamental benefició la pretensión del actor, el primer agravio es inoperante.

#### **4.3 Los tipos infractores de promoción personalizada del servidor público y uso indebido de recursos públicos sí exigen una afectación a la equidad en la contienda electoral para su actualización, por lo que los agravios dos y tres son infundados**

En lo que denomina segundo apartado, el recurrente manifiesta que la autoridad fundó y motivó insuficiente e indebidamente su resolución, al no realizar un análisis profundo sobre los tres elementos necesarios para actualizar la promoción personalizada del servidor público. Señala que sí

---

artículo 197 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, el informe anual de labores o gestión de las personas en el servicio público, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda contraria a dichos preceptos, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de la persona en el servicio público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

se actualizan los elementos personal, objetivo y temporal, este último, porque los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad son obligatorios dentro y fuera de los procedimientos electorales.

El artículo 14 constitucional contempla las exigencias de las autoridades de manera previa a la emisión de actos privativos, como es el caso de la imposición de sanciones por cometer infracciones a la Ley Electoral. El párrafo tercero de este precepto contempla el principio de tipicidad, según el cual únicamente se pueden sancionar aquellas conductas que se subsuman en la totalidad de los elementos del tipo infractor contemplado en la ley. De manera que si no se actualiza uno solo de los elementos, las infracciones son inexistentes.

Si bien el cumplimiento a los principios constitucionales es en todo momento obligatorio para las personas titulares de las autoridades, las consecuencias en forma de sanciones que deriven de su inobservancia deben estar expresamente contempladas en la ley para su aplicación por parte de las autoridades competentes para ello. En ese sentido, para que la autoridad responsable pueda lícitamente declarar la existencia de una infracción, ésta debe estar tipificada como tal en la ley.

En el escrito de denuncia, el recurrente señaló como infracciones cometidas: la difusión de un informe de labores fuera de los plazos previstos por la ley, lo que constituye además promoción personalizada del servidor público y uso indebido de recursos públicos. Estas conductas se encuentran tipificadas en los incisos c) y d) del artículo 263 de la Ley Electoral que se transcriben:

**c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 constitucional, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas durante los procesos electorales.**

**d) 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 constitucional.

Como se observa de los tipos infractores materia de denuncia, para que se actualicen las infracciones de acuerdo con el principio de tipicidad, es necesario que las conductas se realicen dentro o afecten la equidad de la contienda de los procesos electorales.

Según la Jurisprudencia 12/2015<sup>5</sup> de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>6</sup> para la actualización de la promoción personalizada de los servidores públicos resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, **ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.**

Contrario a lo manifestado por el recurrente, en el SUP-REP-193/2021, la Sala Superior determinó actualizada la falta de promoción personalizada por conductas llevadas a cabo una vez iniciado el proceso electoral, lo que sí afecta la equidad en la contienda de las opciones políticas, con independencia de que el cargo de la persona infractora no se encuentre disputado en ese mismo proceso.

De igual manera, para que el uso de recursos públicos actualice la infracción legal, el tipo legal exige que tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes,

---

<sup>5</sup> Véase Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro PROPAGANDA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

<sup>6</sup> En lo sucesivo Sala Superior.

precandidatas o candidatas durante los procesos electorales. Al respecto, la Sala Superior al resolver el SUP-REP-163/2018, consideró que si la utilización de recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se usa para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios, ello constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

En la resolución impugnada, la autoridad responsable concluyó que no hay elementos para considerar que los hechos tuvieron una afectación en la equidad en la contienda de un proceso electoral. Circunstancia que es suficiente para tener por no actualizadas las dos infracciones materia del procedimiento.

Para cumplir con la exigencia constitucional de fundar y motivar de manera debida y suficiente una resolución contenida en los artículos 14 y 16 constitucionales, la autoridad debe señalar los preceptos que contengan las hipótesis aplicables por coincidir con las características del caso concreto y dar las razones particulares y suficientes por las que considere que se actualizan o no dichas hipótesis.

En su estudio, la autoridad responsable analizó los elementos necesarios para la actualización de los tipos infractores. Señaló que para actualizar la infracción de uso de recursos públicos, es necesario que los sujetos activos tengan la calidad de servidores públicos y que exista una acción o conducta material que en el uso de recursos públicos quebrante los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales.<sup>7</sup>

En el caso concreto, la autoridad encontró que no se actualiza uno de los elementos, pues “tanto el acto denunciado como su difusión se realizaron fuera de proceso comicial alguno, por lo que no se actualiza, ni aun en grado de presunción, una posible incidencia en la contienda electoral”.

---

<sup>7</sup> Véase página 37 del expediente y 26 de la resolución impugnada.

En cuanto a la promoción personalizada, argumentó que para su actualización deben presentarse los elementos: personal, que consiste en la emisión de elementos que hagan identificable al sujeto activo; objetivo, que impone el análisis del contenido del mensaje para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada y; temporal, que exige el análisis de la afectación a la equidad en la contienda, ya sea porque las conductas se cometieron dentro del proceso electoral o con la suficiente cercanía para afectarlo.<sup>8</sup>

En el caso concreto la autoridad encontró que no se actualiza el elemento temporal. Esta afirmación se sostuvo con las razones necesarias para considerarla suficientemente motivada: que los hechos denunciados ocurrieron una vez concluido el anterior proceso electoral, que el proceso electoral más próximo en la entidad tendría verificativo hasta dentro de dos años y que no se observaron expresiones relacionadas con algún proceso electoral. La conclusión de la autoridad sobre la afectación a la equidad en la contienda no fue controvertida por el recurrente por lo que se encuentra firme.

Tal como lo señala la autoridad responsable en su informe circunstanciado, en virtud del principio de tipicidad que exige la actualización de cada uno de los elementos del tipo para determinar la existencia de una infracción, para cumplir con la obligación constitucional de fundar y motivar una resolución, es suficiente con dar las razones y preceptos legales por los que considera que no se actualiza uno de los elementos del tipo infractor para concluir que las infracciones son inexistentes.

3En consecuencia, al citar los preceptos aplicables al caso concreto y al dar las razones suficientes por las que consideró que no se actualiza el elemento relativo a la afectación a la equidad en la contienda electoral por no obrar elementos que demuestren que los hechos denunciados sucedieron dentro o afectaron la equidad en la contienda de un proceso electoral, la decisión de la autoridad responsable de encontrar inexistentes las infracciones denunciadas estuvo debida y

---

<sup>8</sup> Véase página 38 del expediente y 27 de la resolución impugnada.

suficientemente fundada y motivada, por lo que los agravios segundo y tercero hechos valer por el recurrente son infundados.

Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal

**Resuelve**

**ÚNICO.** Se confirma la resolución impugnada.

**Notifíquese** conforme a derecho.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO  
MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ  
FLORES  
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO  
ENRÍQUEZ  
MAGISTRADO**

**HUGO MOLINA MARTÍNEZ  
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG  
MERAZ  
MAGISTRADO**

**GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA RAMÍREZ  
SECRETARIO GENERAL**

El suscrito con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **RAP-021/2022** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en sesión pública de Pleno, celebrada el viernes quince de julio de dos mil veintidós a las trece horas. **Doy Fe.**