

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: PES-05/2024

DENUNCIANTE: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

DENUNCIADO: CRUZ PÉREZ
CUELLAR

MAGISTRADA PONENTE:
SOCORRO ROXANA GARCÍA
MORENO

SECRETARIO: JOSÉ LUIS
ROSALES VILLEZCAS

Chihuahua, Chihuahua, a cuatro de febrero dos mil veinticuatro¹.

SENTENCIA que dicta el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua² a fin de **dar cumplimiento** a la sentencia recaída al expediente **SG-JE-12/2024** de la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³ por lo que se resuelve, a saber:

- a. Se **declara la existencia** de la infracción relativa a **actos anticipados** de campaña en beneficio de Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua.
- b. Se **declara la inexistencia** de las infracciones relativas a **promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos** atribuidas a Cruz Pérez Cuellar.
- c. Se da **vista al Órgano Interno de Control de Ayuntamiento de Juárez** para que en el ejercicio de su potestad determine lo que a Derecho corresponda.

¹ En adelante, todas las fechas son del año dos mil veinticuatro, salvo señalamiento en contrario.

² En lo sucesivo, Tribunal.

³ Autoridad que se identificará en el fallo como Sala Guadalajara.

- d. Se da **vista** a la **Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral** de las dos bardas denunciadas que se acreditaron como actos anticipados de campaña.

1. ANTECEDENTES

De las constancias que obran en el expediente se pueden desprender los hechos siguientes:

1. **1.1 Escrito de denuncia.** El veintinueve de diciembre del dos mil veintitrés, Damián Lemus Navarrete, en su carácter de representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral⁴, presentó ante el Instituto, denuncia en contra de **Cruz Pérez Cuellar**, en su carácter de presidente municipal de Juárez, Chihuahua.
2. **1.2 Admisión de la denuncia.** El doce de enero se admitió la denuncia de mérito.
3. **1.3 Audiencia de pruebas y alegatos.** El día veintidós de enero, se desahogó la audiencia de pruebas y alegatos, una vez llevada a cabo la misma, se remitió el asunto a este Tribunal para su resolución.

Trámite primigenio ante el Tribunal

4. **1.4 Recepción del procedimiento sancionador en este Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.** El día veintidós de enero, la Secretaría General del Tribunal recibió el expediente identificado con la clave IEE-PES-039/2023, asimismo, mediante acuerdo de veintitrés de enero se ordenó la formación y registro del expediente clave PES-005/2024.

⁴ En adelante, el Instituto.

5. **1.5 Verificación del procedimiento especial sancionador.** En su oportunidad, la Secretaría General de este Tribunal realizó la verificación del expediente en que se actúa, aduciendo que se encontraba diligenciado de manera correcta.

6. **1.6 Circulación del proyecto y convocatoria a Sesión Pública del Pleno de este Tribunal.** Una vez teniendo los elementos necesarios para resolver la controversia, el ocho de febrero, la Magistrada instructora ordenó poner en estado de resolución el expediente de mérito, al no existir pruebas, ni diligencias pendientes por desahogar, se circuló el proyecto y se convocó al Pleno de este Tribunal para la resolución del presente procedimiento.

7. **1.7 Resolución primigenia del Tribunal.** El nueve de febrero, el Tribunal dictó resolución en el sentido de declarar la inexistencia de las infracciones denunciadas atribuidas a Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de presidente municipal de Juárez y ordenó al Instituto dejar sin efectos y levantar la totalidad de medidas cautelares interpuestas a la parte denunciada.

Trámite ante la Sala Guadalajara (SG-JE-14/2024)

8. **1.8 Juicio Electoral federal.** El once de febrero, el Partido Acción Nacional promovió juicio para controvertir la resolución señalada en el punto anterior.

9. **1.9 Sentencia de la Sala Guadalajara.** El veintiocho de febrero, se dictó sentencia relativa al expediente **SG-JE-14/2024** mediante la cual se revocó el fallo primigenio de este Tribunal y se ordenó emitir una nueva determinación en un plazo de cinco días naturales contados a partir de la notificación respectiva.

Segundo trámite ante el Tribunal de Chihuahua

10. **1.10 Sentencia del Tribunal en cumplimiento al juicio SG-JE-1472024.** El cuatro de marzo, estando dentro del plazo de cinco días naturales, el Pleno del Tribunal emite el fallo correspondiente.

2. COMPETENCIA

11. Este Tribunal es **competente** para conocer y resolver la presente queja, por tratarse de un Procedimiento Especial Sancionador⁵, toda vez que se denuncian supuestas infracciones a la normatividad electoral aplicable, por actos de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña.

12. De acuerdo con las infracciones denunciadas, la Constitución Federal prevé un sistema de distribución de competencias en materia electoral, por lo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en cuanto a que las autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales serán competentes para conocer de las posibles infracciones al artículo 134 de la Constitución Federal.⁶

13. Argumentación proveniente de la siguiente normatividad: en el párrafo séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal; 37, párrafos primero y cuarto de la Constitución Política del Estado de Chihuahua;⁷ 3, 256, numeral 1), inciso f), 292; 293, numeral 1; 295, numeral 3, incisos a) y c) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua;⁸ y 4 del Reglamento Interno del Tribunal.⁹

14. Es importante mencionar que en el presente asunto el Tribunal no cuenta con el expediente principal, dado que se encuentra -aún- en poder de la Sala Guadalajara; sin embargo, a fin de dar cumplimiento

⁵ En lo sucesivo PES.

⁶ Criterio sostenido en el expediente SUP-CDC-5/2018 y en la jurisprudencia 3/2011, de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**

⁷ En adelante, Constitución Local.

⁸ En adelante, Ley Electoral.

⁹ En adelante, Reglamento Interno.

al plazo de cinco días naturales para emitir un nuevo fallo, es necesario actuar bajo el cuadernillo correspondiente.

3. CUESTIÓN PREVIA

15. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 17/2010,¹⁰ se pronunció respecto a los elementos que una persona debe cumplir al momento de realizar una medida o acción para deslindarse de responsabilidad, siendo estos los siguientes:

- a. Eficaz: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.
- b. Idónea: que resulte adecuada y apropiada para ese fin.
- c. Jurídica: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia.
- d. Oportuna: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos.
- e. Razonable: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos

16. Por lo anterior, es necesario mencionar que obra en autos un documento firmado por el hoy denunciado, presentado el veinticinco de noviembre de dos mil veintitrés ante la Oficina Regional Juárez del Instituto Estatal Electoral, el cual es un escrito de deslinde acerca de la planeación, elaboración, difusión, autoría o pinta de bardas denunciadas.

¹⁰ Jurisprudencia 17/2010 de rubro “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS, CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”.

17. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal advierte que el escrito de deslinde presentado por el denunciado **no resulta eficaz**.

18. Lo anterior, en virtud de que la propia Sala Guadalajara en el fallo de mérito que se cumplimenta señaló que el citado deslinde no es eficaz, en virtud de que la parte denunciada debió aportar evidencias acerca de las acciones que efectuó para procurar, a través de la intervención de los órganos correspondientes, el cese del beneficio ilícito, **lo que en el caso no ocurrió**.

19. Además, para la Sala Guadalajara el denunciado **no cumplió las exigencias que deben cubrirse** cuando se busca el deslinde de una responsabilidad respecto de actos que no son realizados de manera propia, pero que de algún modo pueden revelar un grado más o menos relevante de atribuibilidad, en los términos contenidos en la jurisprudencia **17/2010**,¹¹ de rubro: **“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”**,¹²

20. Por lo anterior, es que este Tribunal estima que el deslinde respectivo no es eficaz.

4.ACREDITACIÓN DE LOS HECHOS

4.1 Planteamiento de la controversia

21. Del escrito de denuncia se advierten los siguientes datos relevantes para determinar la controversia:

¹¹ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF, año 3, número 6, 2010, páginas 33 y 34.

¹² En el aludido criterio se ha justificado, bajo una visión sistemática y funcional, la posibilidad de que pueda realizarse un deslinde respecto de una infracción determinada, cuando éste sea: **a)** Eficaz para que cese la conducta infractora o bien para hacerla de conocimiento de la autoridad competente para que investigue y resuelva sobre su licitud o ilicitud; **b)** Idóneo para ese fin; **c)** Permitido por la ley y que posibiliten a la autoridad electoral actuar en el ámbito de su competencia; **d)** Oportuno frente al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos; y, **e)** Razonable si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

DENUNCIADO
Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Juárez
CONDUCTA IMPUTADA
Presunta comisión de conductas realizadas por el denunciado, mismas que -desde la óptica de la denunciante- constituyen violación a la normatividad electoral aplicable, por actos de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña.
HIPÓTESIS JURÍDICAS
El artículo 134, párrafo séptimo y octavo de la Constitución Federal, así como el artículo 263, numeral 1, inciso c) de la Ley.

4.2 Manifestaciones expresadas por el denunciado

22. El veinte de enero, el hoy denunciado presentó ante la Oficina Regional Juárez del Instituto, escrito firmado por él mismo, en su carácter de Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Juárez, Chih., mediante el cual compareció a la audiencia de pruebas y alegatos llevada a cabo el veintidós de enero,¹³ en el cual vertió los siguientes alegatos:

23. Respecto a las distintas manifestaciones en diversos medios de comunicación, define a estas como notas periodísticas realizadas en el marco de un contenido noticioso, ante esta manifestación, agrega que la parte quejosa no presentó prueba alguna tendiente a demostrar que las noticias denunciadas fueron simuladas o pagadas, así mismo realiza varios argumentos sostenidos en la sentencia SUP-REP-190/2016, así como otras manifestaciones concernientes a la protección al ejercicio periodístico y sus implícitos.

24. Respecto a las pintas de bardas denunciadas, menciona que el veinticinco de noviembre de dos mil veintitrés, presentó un escrito de

¹³ Visible de foja 161 a 169.

deslinde ante la Oficina Regional Juárez del Instituto, respecto a la autoría de las pintas de bardas con la leyenda “#QueSigaCruz”.

25. Asimismo, argumenta que no existe certeza de que la frase mencionada se refiera a su persona -Cruz Pérez Cuellar-, ya que el único común denominador entre la pinta y el denunciado es la palabra “CRUZ”; sobre esto, es insuficiente lo mencionado para tener por acreditado que el contenido de las bardas denunciadas se refiere a él en particular, ya que cabe la posibilidad de que se haga referencia a una persona distinta, inclusive a una cosa, objeto, lugar o circunstancia, por el hecho que la palabra “CRUZ” tiene distintas connotaciones y significados; agrega una liga de internet referente a una búsqueda de la palabra “cruz” en la página web de la Real Academia de la Lengua Española, y enumera al menos diecisiete significados diferentes.

26. Consecuentemente, el actor menciona que no existen elementos de prueba, así como indicios, que indiquen que él es el responsable de la pinta de bardas denunciadas, sosteniendo su dicho citando las medidas cautelares emitidas dentro del mismo procedimiento sancionador

27. Menciona en otro párrafo, que los inmuebles donde son localizables las dos bardas pintadas no se encuentran en el inventario inmobiliario del ayuntamiento municipal de Juárez, razona que la pinta de bardas pudieran ser un producto del ejercicio de los derechos de libertad de los dueños de dichos inmuebles.

28. Refiere el denunciado en su mismo escrito que respecto a las infracciones de actos anticipados de precampaña o campaña, razona que la frase “QueSigaCRUZ” no solicita el sufragio a favor de ninguna persona o partido y no hace alusión a propuesta de campaña o plataformas electorales, por lo que no se cumple con el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña,

elemento mencionado en la jurisprudencia 4/2018, emitida por la Sala Superior.

29. Posteriormente, menciona que el mensaje de la barda no es propaganda gubernamental, agregando la definición, así como la intención de esta, conceptos que la Sala Superior ha usado en distintas sentencias.¹⁴

30. Al mencionar la infracción de uso indebido de recursos públicos, menciona el fundamento legal y explica dicha figura, agregando tanto él como el ayuntamiento no han destinado recurso público alguno para la planeación, elaboración, difusión o autoría de los hechos denunciados.

31. Al final de su escrito, resume sus alegatos expuestos a lo largo del documento y los expresa de forma enumerativa.

4.3 Elementos de prueba

32. De acuerdo con las investigaciones y requerimientos realizados por la Secretaría Ejecutiva del Instituto dentro del expediente, además de las pruebas aportadas por el denunciante y por los denunciados, obran los siguientes medios de convicción:

a. Pruebas ofrecidas por el denunciante:

- I. Pruebas técnicas consistentes en siete imágenes y diez ligas electrónicas/enlaces de internet; de las cuales se ordenó la certificación de su contenido, y en función de ello, obra copia certificada del acta circunstanciada con clave **IEE-DJ-OE-AC-148/2023**.

¹⁴ Menciona las sentencias SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019, SUP-REP-109/2019, SUP-REP-185/2018 Y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

- II. Documentales públicas consistentes en actas de monitoreo emitidas por el Instituto Nacional Electoral, a través de sus Juntas Distritales, **las cuales no se admitieron por la autoridad instructora** por no haber sido ofrecidas conforme a la fracción 4, del artículo 323 de la Ley Electoral.
- III. Instrumental de actuaciones, así como la presuncional legal y humana.

33. El denunciado ofreció los siguientes elementos de prueba:

b. Pruebas aportadas por el denunciado:

- I. Documental privada consistente en copia simple del acuse de recibo de escrito de deslinde presentado en la oficina Regional de Ciudad Juárez del Instituto el con fecha del día veinticinco de noviembre de dos mil veintitrés.¹⁵
- II. Instrumental de actuaciones, así como la presuncional legal y humana.

c. Diligencias desahogadas por la autoridad instructora:

El Instituto en su facultad investigadora, ordenó y desahogó las siguientes diligencias de investigación:

Diligencia ordenada	Desahogo
Solicitud a la Dirección Jurídica del Instituto de certificación del contenido de las pruebas técnicas ofrecidas por la denunciante. ¹⁶	En fecha treinta de diciembre de dos mil veintitrés, se realizó una acta circunstanciada identificada con clave IEE-DJ-OE-AC-148/2023 . ¹⁷

¹⁵ Visible en foja 88 a la 92
¹⁶ Visible en foja 45 a 46 y 51.
¹⁷ Visible de foja 57 a la 72.

<p>Solicitud a la Dirección Jurídica del Instituto.¹⁸</p>	<p>En fecha tres de enero, la Dirección Jurídica del Instituto realizó una acta circunstanciada identificada con clave IEE-DJ-OE-AC-004/2024.¹⁹</p>
<p>Solicitud de apoyo y colaboración del Ayuntamiento del Municipio de Juárez, a través de la Secretaría del Ayuntamiento.²⁰</p>	<p>En fecha cinco de enero, dicho ayuntamiento dio respuesta a la solicitud de apoyo y colaboración.²¹</p>
<p>Solicitud de información Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Juárez.²²</p>	<p>En fecha cinco de enero, el mencionado dio respuesta a la solicitud mencionada.²³</p>

4.4 Valoración probatoria

34. La Ley establece en su artículo 277, numeral 1, que no serán objeto de prueba, el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos, sino únicamente los hechos controvertidos.

35. Por cuanto hace a las pruebas, la misma Ley en su artículo 278, numeral 1, señala que las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

¹⁸ Visible de foja 45 a 46 y 51.

¹⁹ Visible de foja 73 a la 76.

²⁰ Visible de foja 45 a 46 y 53 a 54.

²¹ Visible de foja 107 a 109.

²² Visible de foja 45 a 47 y 55 a 56.

²³ Visible de foja 82 a 92.

36. Ahora bien, en lo que respecta a las **documentales públicas** referidas,²⁴ ostentan pleno valor probatorio, pues fueron emitidas por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, y además no fueron controvertidas por otra prueba que tuviera el mismo valor probatorio, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 278, numeral 2; 318, numeral 2, incisos b) y d); y 323, numeral 1, inciso a), todos de la Ley.

37. En relación con las **documentales privadas y técnicas**, sólo generan indicios, por lo que, harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos al concatenarse con los demás elementos de convicción que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, en término de los artículos 277, numeral 3), inciso b); 278 numeral 3); 318, numeral 3 y 323 numeral 1, inciso b), todos de la Ley.

38. Finalmente, por lo que hace a la **prueba presuncional** en su doble aspecto, así como a la **instrumental de actuaciones**, tenemos que dada la naturaleza propia de la pruebas ofrecidas por las partes, y en el entendido que la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto se infieren como parte de la resolución en el estudio de fondo del asunto, estas se tienen por admitidas y serán valoradas atendiendo a la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados.

4.5 Existencia y contenido de los hechos denunciados

a) Se acredita el carácter de Cruz Pérez Cuellar, como Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua.

²⁴ A saber, las actas circunstanciadas levantadas por el Instituto señaladas en el apartado 3.3 de este fallo.

39. Este Tribunal tiene por acreditado el carácter del mencionado como Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, por ser un hecho notorio.²⁵

b) Se acredita que el denunciado tiene la intención de contender por la Presidencia Municipal de Juárez, Chihuahua vía reelección.

40. Del análisis integral y minucioso de los medios de convicción aportados por la parte denunciante, además de no haber prueba en contrario, se tiene por acreditada la intención del denunciado para contender por la Presidencia Municipal de Juárez, Chihuahua vía reelección; además que para la Sala Guadalajara en el fallo que se cumplimenta, el denunciado se registró como precandidato a dicho cargo de elección.

41. De ahí que para el Tribunal se acredite el enunciado de mérito.

c) Se acredita la existencia de las bardas denunciadas.

42. La autoridad instructora certificó la existencia de los inmuebles en el acta certificada IEE-DJ-OE-AC-004/2024, en donde se encuentran las pintas de bardas denunciadas, como se describe a continuación:

Imagen, ubicación y descripción

²⁵ Véase la jurisprudencia recaída a la controversia constitucional 24/2005, de rubro: **HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis P./J.74/2016 y Tomo XXIII, abril de 2016, pág. 755



Calle Ing. Fortunato Dozal S/N, Ciudad Juárez, Chihuahua

Barda de block blanco ubicada sobre la banquetta, donde se encuentra pintado en una ocasión el texto “#Que Siga CRUZ” en una combinación de colores negro y guinda.

Se hizo constar que el inmueble es un lote con barda perimetral, la cual tiene una puerta de malla ciclónica con cadena y candado, deshabitado sin construcción alguna, sin placa de identificación o numeración



Calle Ayuntamiento 4407, Ciudad Juárez, Chihuahua

Barda de block blanco ubicada sobre la banquetta, donde se encuentra pintado en una ocasión el texto “#Que Siga CRUZ” en una combinación de colores negro y guinda.

Se hizo constar que el inmueble cuenta es un lote con barda perimetral construida en block, pintada de color blanco solo por enfrente, dentro de la barda se encuentra una construcción vandalizada de un piso sin techo, con dos portones cerrados de metal de malla ciclónica con lona azul, sin ventanas, sin contar con algún tipo de placa de identificación o numeración.

43. De lo anterior, se tiene acreditada la existencia y contenido de la propaganda denunciada, específicamente lo siguiente:

MODO	Dos bardas con fondo blanco, con una pinta de combinación negro y guinda, con las que se menciona la siguiente clase: #QueSigaCruz.
TIEMPO	Existencia a partir del tres de enero, fecha en la cual se realizó la inspección a la fecha.
LUGAR	En las siguientes direcciones de Ciudad Juárez, Chihuahua: <ul style="list-style-type: none"> • Calle Ing. Fortunato Dozal S/N. • Calle Ayuntamiento 4407.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 Caso a resolver

44. Este Tribunal determinará si el hoy denunciado, Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, incumplió con la normatividad electoral, incurriendo en actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada y

uso indebido de recursos públicos, y con ello la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad.

5.2 Se actualiza la infracción relativa a actos anticipados de campaña.²⁶

45. Para arribar a la conclusión expuesta es necesario estudiar diversos tópicos, a saber, **a.** el marco normativo de los actos de precampaña y campaña y, **b.** el caso en concreto, es decir, analizar si las conductas acreditadas se encuadran en los supuestos normativos respectivos.

5.2.1 Marco normativo de los actos anticipados de precampaña y campaña

46. De conformidad con lo previsto en el artículo 3 BIS, apartado 1, inciso a), de la Ley Electoral, dicha normativa dispone que los actos anticipados de campaña son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

47. Asimismo, en el mismo artículo, en su apartado 1, inciso b), define que los actos anticipados de precampaña son las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

48. Sobre el tema, la Sala Superior ha desarrollado un caudal jurisprudencial, en donde ha sostenido que se requiere la coexistencia

²⁶ No se acreditan los actos anticipados de precampaña, en virtud de la temporalidad de los hechos denunciados, como se razonará en el fallo.

de tres elementos para que se configuren los actos anticipados de precampaña y campaña, los cuales son:²⁷

- **Elemento personal:** los actos los lleven a cabo los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.
- **Elemento temporal:** los actos o frases deben realizarse antes de la etapa de precampaña y/o campaña electoral.
- **Elemento subjetivo:** implica la realización de actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, a fin de contender en el ámbito interno o en un proceso electoral, o bien que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

49. Respecto al elemento subjetivo, la Sala Superior ha sostenido que, para tenerlo como acreditado, se debe comprobar si las expresiones realizadas son de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tenga el objetivo de llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, difundir plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que se obtenga una candidatura.

50. Así mismo, la misma Sala ha emitido varias jurisprudencias en donde ha definido parámetros para determinar cuándo una expresión o conducta son un equivalente funcional²⁸ de un posicionamiento electoral expreso.

²⁷ Véase SUP-REP-73/2019 y SUP-JE-915/2023, así como la Jurisprudencia 4/2018 de rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

²⁸ Véase SUP-REC-803/2021, SUP-REC-803/2021, SUP-REC-806/2021 y SUP-JE-186/2021.

51. Un criterio para distinguir cuándo un anuncio o promocional constituye un llamamiento expreso al voto consiste en aquellos anuncios que utilicen mensajes que promuevan el voto y contengan palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección, con frases como “vota por”, “apoya a” o la relación de un nombre con cierto cargo público en disputa o con una elección próxima a realizarse.

52. Con este criterio se ha pretendido establecer una distinción objetiva y razonable entre los mensajes que contienen elementos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de un candidato y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática y deliberativa y que, por tanto, no están incluidos en la prohibición de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión o en otras infracciones relacionadas con la propaganda político-electoral.

53. No obstante, esta distinción sería insuficiente si se limita a la prohibición del uso de ciertas expresiones o llamamientos expresos a votar o no votar por una opción política, pues ello posibilitaría la elusión de la normativa electoral cuando con el empleo de frases distintas se genere un efecto equivalente a un llamamiento electoral expreso.

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

55. Al respecto, resulta ilustrativa la distinción desarrollada por la jurisprudencia comparada y la doctrina de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, respecto a los conceptos de “express advocacy” (llamamiento expreso a votar o a no votar por una opción política), “*issue advocacy*” (llamamiento expreso a discutir temas de agenda pública) y “*sham issue advocacy*” (mensaje simulado o

farsante para evitar una sanción derivada de un llamamiento expreso al voto); en especial, del criterio denominado “*functional equivalent*” (equivalente funcional) como parámetros para determinar qué tipo de comunicaciones pueden considerarse como propaganda electoral²⁹.

56. Así, en este punto, se debe advertir si la publicación o expresiones que se denuncian constituyen equivalentes funcionales, que permitan advertir una finalidad electoral de la ventaja que se pretende obtener o que se obtuvo en favor de la persona denunciada.

57. El análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del contexto integral de la propaganda y las características expresas en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral.

58. Esto es, a fin de evitar fraudes a la Constitución federal o a la ley, son útiles los conceptos de “*functional equivalents of express advocacy*” (equivalentes funcionales de los llamamientos expresos al voto), término con el cual se pretende evidenciar la presencia de “*sham issue advocacy*”; es decir, de propaganda o comunicaciones que promueven o desfavorezcan perspectivas claramente identificables con una determinada candidatura o partido político y que están elaboradas de forma cuidadosa a efecto de evitar usar las “palabras mágicas” o de superar el test relativo al “*express advocacy*”.

59. Así, en este punto, se debe advertir si la publicación o expresiones que se denuncian constituyen equivalentes funcionales,

²⁹ En el caso *Buckley v. Valeo*, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América observó la problemática para identificar la línea entre lo permisible y lo no permisible en las expresiones, por lo que definió los llamamientos expresos (*express advocacy*), a través del test de las “palabras mágicas” (vota por, apoya a, en contra de, etc.); sin embargo, se dieron casos en los que se jugó en demasía con la línea entre los llamamientos expresos y los llamamientos a discutir temas públicos (*issue advocacy*), surgiendo los mensajes simulados (*sham issue advocacy*), por lo que en el caso *McConnell v. Federal Election Commission* y otros subsecuentes, esa Corte flexibilizó el estándar de llamamiento expreso, para incluir los equivalentes funcionales (*functional equivalent*).

que permitan advertir una finalidad electoral de la ventaja que se pretende obtener o que se obtuvo en favor de la persona denunciada.

60. El análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del contexto integral de la propaganda y las características expresas en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral.

61. Es decir, para determinar si la propaganda posiciona o beneficia electoralmente a la denunciada, se debe determinar si puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva para las aspiraciones electorales de un sujeto; esto es, **si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, como lo es el posicionarse ante el electorado como una opción política real en una contienda.**

62. Con este parámetro se evitan conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o encubierta, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; aunado a que abona a la realización de un análisis mediante criterios objetivos.

63. De esta manera, se reduce la posibilidad de caer en un terreno de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral, sujeta a sus percepciones, puesto que ello atentaría en contra de la certeza jurídica de todos los actores políticos, en cuanto a que determinado acto pueda ser considerado como una propaganda electoral.

64. Es necesario reiterar algunas directivas que la Sala Superior ha destacado que rigen su análisis de los actos anticipados de campaña:

- El estudio de las expresiones busca ser objetivo para acotar la discrecionalidad judicial. En efecto, para el análisis de casos relacionados con actos anticipados de campaña, este Tribunal

siguiendo el criterio de Sala Superior privilegia el uso de parámetros objetivos que excluyan la arbitrariedad y permitan reducir lo más posible la discrecionalidad, así como el margen de apreciación respecto de conductas humanas, considerando la ambigüedad que suele estar presente en el discurso político.

Lo anterior también contribuye a que las decisiones de las autoridades electorales sean consistentes y predecibles, lo que facilita que se apeguen a los principios de certeza, imparcialidad y legalidad.

- Se busca privilegiar la libre expresión y maximizar el debate público. La restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña persigue evitar que se dejen de realizar sólo aquellas conductas que efectivamente impliquen una oferta o solicitud de apoyo o rechazo electoral adelantado de forma unívoca e inequívoca.

De esta manera, restringir solo los llamados que evidentemente supongan una solicitud de voto anticipado (apoyo o rechazo electoral), optimiza una comunicación política eficaz, pues evita la posibilidad de que los actores relevantes del Derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.


- Adicionalmente, otras herramientas para determinar si las expresiones se traducen en un equivalente funcional de apoyo expreso implican verificar: i) **un análisis integral del mensaje**, de modo que se valore la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen, de entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas,

tiempo en pantalla o en audición, de entre otros), y **ii) el contexto del mensaje**, en la medida en que debe interpretarse en coherencia con el contexto en el que se emite, considerando la temporalidad, el horario y medio de difusión, la posible audiencia, su duración, de entre otras circunstancias relevantes.

El análisis de dichas variables no se reduce a enunciar las características auditivas y visuales del mensaje o a afirmar que se está realizando un análisis de tipo contextual. Es necesario que la autoridad correspondiente explique de forma particularizada por qué estima que cada uno de los elementos destacados influye en considerar que el mensaje supone un equivalente funcional de un llamado inequívoco al voto, o bien, en que las expresiones no tienen un impacto electoral.

5.2.2 Caso en concreto sobre los actos anticipados de precampaña y campaña

65. Debemos traer a colación -nuevamente- cuales son las conductas que se denuncian y se atribuyen al Presidente Municipal de Juárez, recordemos que son pintas de bardas con la leyenda o frase inserta **#QueSigaCruz** en dos ubicaciones que han quedado acreditadas en el fallo de mérito, a saber:

<p>MODO</p>	<p>Dos bardas con fondo blanco, con una pinta de combinación negro y guinda, con las que se menciona la siguiente clase:</p> <p>#QueSigaCruz.</p> 
--------------------	--

TIEMPO	Existencia a partir del tres de enero, fecha en la cual se realizó la inspección a la fecha.
LUGAR	En las siguientes direcciones de Ciudad Juárez, Chihuahua: <ul style="list-style-type: none"> • Calle Ing. Fortunato Dozal S/N. • Calle Ayuntamiento 4407.

66. Ahora, es momento de revisar si se cumplen con los tres elementos relacionados con este tipo de infracciones que, desde este momento, se adelanta en **sentido afirmativo el cumplimiento de ellos.**

67. **Se configura el elemento personal.** De un análisis integral y minucioso de todo el caudal probatorio que obra en autos, es posible acreditar que el funcionario público denunciado recibió un beneficio con la acción de colocar, pintar o situar los hechos denunciados en los inmuebles que fueron detallados por la autoridad instructora, que si bien, no se acredita su autoría, es decir, que el denunciado haya realizado u ordenado llevar a cabo dichas acciones, sí una ventaja para sus aspiraciones.

68. Al respecto, es importante precisar que, si bien los principios del derecho penal aplican al derecho administrativo sancionador, la materialización de dicho principio tiene sus matices y modulaciones.

69. Por tanto, su aplicación no puede condicionarse a la manifestación expresa de la persona presunta infractora, en el sentido de que no cometió determinada conducta, sino que, lo que conlleva es que para sancionarle sea indispensable la certeza de su culpabilidad.³⁰

70. De ahí que, el sólo hecho de que el funcionario público denunciado haya negado su participación en los hechos objeto de la

³⁰ Véase la jurisprudencia P/J. 43/2014 (10ª), de rubro: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.

denuncia no trae como consecuencia automática que se le excluya de la responsabilidad de la infracción, por no actualizarse el elemento personal, sino que entonces tendrá que demostrarse fehacientemente su culpabilidad.

71. En el caso, la conducta presuntamente ilícita no reside en haber colocado u ordenado la colocación de mensajes o pintas en las bardas, sino que se actualice la realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

72. Por tanto, lo fundamental que debe demostrarse no es si participó de manera directa o indirecta, sino si efectivamente obtuvo algún posicionamiento o beneficio, tomando en consideración que los actos anticipados los pueden realizar partidos políticos, militancia, personas aspirantes, precandidaturas y candidaturas.

73. Precisó que, adicionalmente, se debe considerar que en una persona a la que se le imputen actos anticipados de campaña pueden concurrir varias calidades, es decir, puede ser aspirante, precandidata o candidata (dependiendo si es previo o durante el desarrollo de un proceso electoral) y, al mismo tiempo, militante, simpatizante de un partido y **servidor o servidora pública**.

74. Por ello, afirmó que en casos en que se denuncian actos anticipados, es relevante analizar no sólo sus elementos propios (temporal, personal y subjetivo), sino también aquellos vinculados a la posible difusión de propaganda gubernamental, al uso de recursos públicos y a la participación de personas del funcionariado público, porque puede existir una **estrategia o conducta sistemática** que implica la concurrencia de factores y circunstancias con el propósito común de promover de manera injustificada a una persona que se ostenta o es reconocida públicamente como aspirante.

75. Ello, aunado a que debe analizarse si los actos pretenden un beneficio propio o ajeno a un funcionario o funcionaria pública, pues de ello dependerá el tipo de medida preventiva o sancionatoria que, en su caso, resulte procedente.

76. Además, la Sala Superior señaló que si se trata de acciones de terceras personas en beneficio de alguna persona aspirante, se debe analizar si versa de actos en ejercicio legítimo de su libertad de expresión o se trata de casos de simulación o abuso en el ejercicio de este derecho, por encargo o con la participación de un sujeto obligado, que implican una promoción anticipada injustificada de alguna persona aspirante formal o material, lo que podría también trascender a la ciudadanía y tener un impacto en la equidad de la contienda.

77. En el caso, existe la relación entre las bardas y la persona denunciada, tomando en consideración que, del caudal probatorio y del contexto del caso se advierte que la persona denunciada ostenta el cargo de Presidente Municipal de Juárez.

78. Asimismo, que se aportaron elementos con la finalidad de evidenciar, en un primer momento la intención de Cruz Pérez Cuellar de contender por la presidencia municipal vía reelección y, en uno segundo, que se registró para competir por la precandidatura al interior del partido.

79. Además, del análisis integral del mensaje difundido en las bardas “#QueSigaCruz”, resulta evidente, en principio, que sí existe coincidencia con el nombre de la persona denunciada, “Cruz”.

80. Por tanto, de un estudio contextual del asunto de mérito resulta coincidente con el nombre del actual presidente municipal, la parte del mensaje difundido “Que Siga” se puede relacionar con la posibilidad y con su expresa intención por permanecer en ese cargo, vía reelección.

81. Sumado a ello, al haber quedado acreditado que las bardas estaban situadas en diversos domicilios de Ciudad Juárez, esto es, en el municipio en el que tiene el cargo en que podría mantenerse, vía reelección, se considera que esta circunstancia en el análisis del elemento personal **es válida para acreditar el elemento -personal- en escrutinio.**

82. Por lo que hace al elemento **temporal**, debemos apuntar que los hechos denunciados se certificaron -sobre su existencia- el tres de enero, es decir, el mismo día que feneció el periodo de precampaña.

83. Se sostiene lo anterior, en virtud de que del análisis del acuerdo de clave **IEE/CE123/2023** del Consejo Estatal mediante el cual se aprobó el calendario electoral para el presente proceso electoral local, se desprende las fechas siguientes.

84. **Periodo de precampaña:** del doce de diciembre de dos mil veintitrés al tres de enero.

85. **Periodo de intercampañas:** del cuatro de enero al veinticuatro de abril.

86. **Periodo de campaña:** del veinticinco de abril al veintinueve de mayo.

87. Entonces, los hechos denunciados, de colmarse todos los elementos **solo podrían constituir actos anticipados de campaña.**

88. Por otro lado, en el presente asunto **se acredita el elemento subjetivo** de los actos anticipados de campaña.

89. Recordemos que existen otras herramientas para determinar si las expresiones se traducen en un equivalente funcional de apoyo expreso implican verificar, a saber.

90. Un análisis integral del mensaje, de modo que se valore la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen, de entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, de entre otros)

91. El contexto del mensaje, en la medida en que debe interpretarse en coherencia con el contexto en el que se emite, considerando la

temporalidad, el horario y medio de difusión, la posible audiencia, su duración, de entre otras circunstancias relevantes.

92. El análisis de dichas variables no se reduce a enunciar las características visuales del mensaje o a afirmar que se está realizando un análisis de tipo contextual.

93. Es necesario explicar de forma particularizada por qué estima que cada uno de los elementos destacados influye en considerar que el mensaje supone un equivalente funcional de un llamado inequívoco al voto.

94. En el caso, quedó demostrada la existencia de dos bardas con la frase “#QueSigaCruz”, en el contexto del proceso electoral local, donde entre otros cargos, se elegirá al titular de la Presidencia Municipal de Juárez, cuyo primer nombre es Cruz, respecto de quien se ofrecieron pruebas técnicas ofrecidas de sus intenciones para competir vía reelección, y que formalmente se inscribió para competir.

95. Retomemos que, la autoridad instructora -en el caso en concreto- certificó la existencia de las bardas a partir del tres de enero.

96. Por tanto, en la frase “#QuesigaCruz” pintada en las bardas, **se acredita un equivalente funcional.**

97. Ello, porque el mensaje difundido a través de la pinta de bardas configura el elemento subjetivo de la infracción en estudio, si se toma en cuenta que una persona servidora pública puede “seguir” en su cargo, una vez concluido el periodo correspondiente para el que fue electa, solamente mediante el voto popular que la avale para un nuevo periodo, de ahí que para que “siga” debe recibir el apoyo de la ciudadanía mediante la emisión del sufragio.

98. De esta manera, si bien es cierto que de la frase #QuesigaCruz no se desprende que solicite de forma directa o expresa el voto o

apoyo de la ciudadanía; esto es, no utiliza expresiones como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “vota en contra de”, “rechaza”, también es que los hechos denunciados incluyeron mensajes para posicionar y beneficiar electoralmente a Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez para una posterior campaña electoral, esto al contener la palabra **que siga**, como sinónimo o análogo a reelección o continuación, además de que se identifica el nombre de la persona aspirante, en este caso, Cruz.

99. Es decir, al valorar conjuntamente el contenido de las bardas denunciadas, se advierte el beneficio de la parte denunciada y el riesgo que implica para el proceso electoral local.

100. Además y, acorde a lo razonado por la Sala Guadalajara en el fallo que se cumplimenta, de conformidad con las reglas de la experiencia, la propaganda denunciada no corresponde a la emitida, generada o difundida de manera libre, legítima y espontánea por la ciudadanía, atendiendo a que no existe claridad respecto del origen, fuente o autoría de la propaganda denunciada, por lo que se trata de una estrategia con la finalidad de afectar la equidad en algún proceso electoral en el que pretenda participar el funcionario público denunciado, sin que en el caso resulte suficiente que niegue su participación.

101. En síntesis, si bien no quedó acreditada la autoría del hecho por parte del denunciado, **sí que la colocación o pinta de bardas le genera un beneficio.**

102. Por lo expuesto, **se acredita la infracción de actos anticipados de campaña que beneficiaron al actual Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, Cruz Pérez Cuellar.**

5.3 No se acredita la infracción relativa a promoción personalizada.

103. Para arribar a la conclusión expuesta es necesario estudiar diversos tópicos, a saber, **a.** el marco normativo de relacionado con la promoción personalizada y, **b.** el caso en concreto, es decir, analizar si las conductas acreditadas se encuadran en los supuestos normativos respectivos.

5.3.1 Marco normativo relativo a promoción personalizada

104. El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal prevé la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada.³¹ Con relación a dicha prohibición, la Sala Superior ha considerado que para determinar si los hechos pueden constituir propaganda personalizada sancionable, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:³²

- Elemento personal: Se colma cuando se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública de que se trate.
- Elemento temporal: Se consideró que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.
- Elemento objetivo o material: Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva e indubitable

³¹ “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”

³² Jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Véase también SUP-REP-416/2022 y acumulados.

revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

105. Además, en cuanto a la promoción personalizada de una persona

servidora pública, la Sala Superior también ha considerado que:

- Constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.
- Ante indicios, se debe considerar íntegramente el contexto de los hechos y no el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con la persona funcionaria pública implicada, para tener certeza del propósito de la difusión de este tipo de propaganda ya sea que la promoción del servidor o servidora pública sea para sí misma o por un tercero.³³

106. En este sentido, se ha enfatizado que lo relevante para acreditar la irregularidad es que una persona servidora pública utilice o se aproveche de la posición en la que se encuentra, para que, de manera explícita o implícita haga promoción para sí o cualquier otra persona

³³ Criterio sustentado al resolver, entre otros, los expedientes: SUP-REP-416/2022 y acumulados, SUP-REP-263/2022 y acumulados, y SUP-REP-433/2022

servidora pública, puesto que tiene la obligación constitucional de conducirse, en todo contexto, bajo los principios de neutralidad e imparcialidad.³⁴

107. Lo anterior es así porque, como lo ha reiterado la Sala Superior, la esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de una tercera persona, que pueda afectar la contienda electoral.

108. Además, si bien las conductas contraventoras de los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal, se dirigen de manera central a la persona del servicio público que directamente traspasa los extremos previstos, sin excluir la responsabilidad aquellas hayan participado en la confección o difusión del material cuestionado.³⁵

109. Ello es así, porque, como lo ha precisado la Sala Superior, si bien –de forma ordinaria– la propaganda gubernamental debe provenir o estar financiada por un ente público; también ha señalado que puede darse el supuesto en que no se cumpla con tales elementos, pero se deba clasificar de esa forma atendiendo a su contenido, con el fin de no hacer nugatorias las normas constitucionales y legales atinentes.³⁶

110. Por ello el término gubernamental solo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al Gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite. De esta forma, existirá propaganda gubernamental en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea

³⁴ Entre otros, SUP-REP-263/2022 y acumulados, SUP-REP-416/2022 y acumulados.

³⁵ Véase SUP-REP-109/2019.

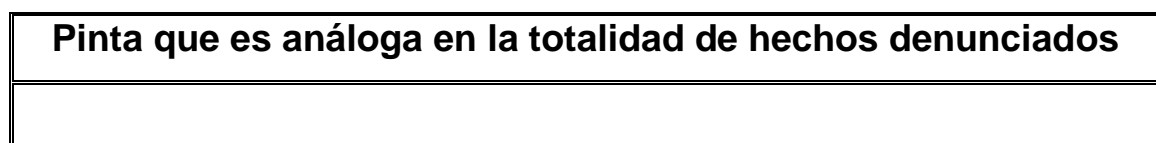
³⁶ Así lo considero el resolver los expedientes SUP-REP-619/2022 y acumulados, SUP-REP-193/2022 y acumulados.

difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos que no pueda considerarse una nota informativa o periodística.³⁷

111. Finalmente, la Sala Superior también ha precisado que un aspecto importante es que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental personalizada está necesariamente vinculada con el elemento temporal, como una variable relevante; esto es, que se haga en un momento en el que pudiera afectar un proceso electoral, sea porque se hace con una proximidad razonable o por realizarse durante el propio proceso, de manera que la finalidad de la restricción constitucional es evitar que tal propaganda pueda influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como en los resultados de la jornada electiva.³⁸

5.3.2 Caso concreto sobre promoción personalizada

112. Recordemos que en el presente asunto se denunció la existencia de pinta de bardas en dos domicilios ubicados en el municipio de Juárez, Chihuahua, las cuales contienen la frase #QueSigaCruz, que para mejor entendimiento se inserta la imagen respectiva:



³⁷ Al respecto, se ha señalado que, en sentido estricto, la propaganda gubernamental “es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos”. Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-619/2022, SUP-REP-151/2022 y acumulados, SUP-REP-109/2019 y SUP-JE-23/2020.

³⁸ Véase SUP-REP-151/2022 y acumulados.



113. Por lo que surge la interrogante siguiente: **¿El hecho denunciado consistente a una barda que contiene la pinta relativa a la frase #QueSigaCruz constituye por sí misma promoción personalizada?**

114. **La respuesta es en sentido negativo.** Por lo que en las líneas siguientes se verterán las razones correspondientes.

115. Este Tribunal estima que, es inexistente la infracción de promoción personalizada atribuida a Cruz Pérez Cuellar, en virtud de que la propaganda denunciada en las bardas **no constituye propaganda gubernamental**, toda vez que no se centra en alguna acción de gobierno, trabajo gubernamental ni se encuentra un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al gobierno municipal que encabeza el denunciado.

116. Así, la frase “*Que Siga Cruz*” que contiene la propaganda denunciada, **no se encuentra relacionada** con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público.³⁹

117. De esta forma, tal y como se plasmó en el marco jurídico que antecede, cuando se alega una posible infracción por difusión de

³⁹ Al respecto, se ha señalado que, en sentido estricto, la propaganda gubernamental “es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos”. Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-619/2022, SUP-REP-151/2022 y acumulados, SUP-REP-109/2019 y SUP-JE-23/2020.

propaganda personalizada, ordinariamente, se acreditará esa infracción por el hecho de la **existencia de una propaganda gubernamental**, lo que en el caso concreto no se configura.

118. **En ese sentido, el elemento personal de la infracción de promoción personalizada no se actualiza**, en primer término, debemos recordar que la Sala Guadalajara -en el fallo que se cumplimenta- dejó intocado el estudio y los argumentos relativos a tener por no acreditada la infracción que se estudia, de ahí que se reiteren los argumentos primigenios.

119. Entonces, toda vez que no se presentan elementos que vinculen al denunciado con las bardas, pues el hecho de que aparezca una frase contendora únicamente de su apellido -Cruz-, no es suficiente para acreditar el elemento personal respectivo.

120. Es decir, resulta inconcuso que en los hechos denunciados no se advierte la voz, imagen o algún símbolo que haga plenamente acreditable al servidor público denunciado, es decir, a Cruz Pérez Cuellar en su calidad de Presidente Municipal del Juárez, puesto que solo contiene la frase #QueSigaCruz, por lo que no se cumplen con las características jurisprudenciales multicitadas.

121. Por lo que hace al **elemento temporal**, la existencia de las bardas denunciadas aconteció el tres de enero, por lo que se suscitó dentro del proceso electoral local en curso; sin embargo, la acreditación de un solo elemento de los tres no puede traer consigo la existencia de la infracción respectiva, en otras palabras, se deben colmar de manera fehaciente los tres elementos (personal, temporal y objetivo)

122. Para este Tribunal **no se acredita el elemento objetivo o material**, en virtud de que la frase #QueSigaCruz no trae consigo un elemento gráfico o sonoro que presente a la ciudadanía, describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra cuestión que destaque los logros del servidor público denunciado.

123. De igual forma, la frase #QueSigaCruz tampoco hace mención de cualidades del denunciado; ni a alguna aspiración personal como lo son proyectos o programas de gobierno ejercidos en su periodo.

124. Luego, la multicitada frase #QueSigaCruz no esboza sobre plataforma política alguna y no menciona algún proceso de selección de candidaturas, por lo que resulta inconcusa la falta de acreditación del elemento objetivo.

125. En consecuencia, al no acreditarse los elementos personal y objetivo, es que este Tribunal estima como **inexistente la infracción relativa a promoción personalizada.**

5.4 No se acredita la infracción relativa a uso indebido de recursos públicos

126. Para arribar a la conclusión expuesta es necesario estudiar diversos tópicos, a saber, **a.** el marco normativo de relacionado con el uso indebido de recursos públicos y **b.** el caso en concreto, es decir, analizar si las conductas acreditadas se encuadran en los supuestos normativos respectivos.

5.4.1 Marco normativo relativo a uso indebido de recursos públicos

127. El contenido del artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, prevé que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo el deber jurídico de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.⁴⁰

⁴⁰ La disposición referida tiene concordancia con lo previsto en el artículo 197 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. Asimismo, conviene resaltar que, en el artículo 263 de la Ley Electoral se prevé que constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

128. El propósito de los párrafos del artículo en mención no es impedirles a las personas que desempeñan una función pública, dejar de ejercer sus atribuciones.

129. Lo que se busca es garantizar que todos los recursos públicos y oficiales bajo su responsabilidad se utilicen de manera estricta y adecuada a los fines que tengan; es decir, generar conciencia sobre la importancia que tiene la pertenencia a la administración pública y porque deben evitar influir en la voluntad ciudadana con fines electorales, pues su labor es servirles.

130. En ese tenor, ha sido criterio de la Sala Superior que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el referido artículo 134, párrafo séptimo, constitucional, es necesario que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de la persona del servicio público denunciada, para incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a una determinada candidatura o partido político.

131. Por ello, la finalidad de esa normativa constitucional es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen esas personas servidoras públicas, se empleen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.

...

b) 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;

c) 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;

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 de la Constitución Federal;

132. Las disposiciones referidas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de garantizar elecciones libres y auténticas.

133. A partir de tales disposiciones, se imponen deberes específicos a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, particularmente a aquellos que corresponde al ámbito del poder ejecutivo, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

134. Además, no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.

135. Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.⁴¹

136. En este sentido, se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

137. De esta manera, el uso de recursos públicos de cualquier tipo debe apegarse a las exigencias que el principio de equidad impone en el marco de las competencias electorales.

5.4.2 Caso concreto sobre uso indebido de recursos públicos.

⁴¹ Veasé, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída el juicio electoral identificado con la clave SUP-JE-23/2020.

138. El denunciante presentó un escrito de queja ante el Instituto en contra de Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, por la pinta de las bardas descritas en el cuerpo de la presente, acción con el objetivo de difundir el nombre del denunciado, hacer una alusión a una continuación del cargo que ostenta actualmente y obtener una ventaja desleal, lo que constituye una violación a la normatividad electoral aplicable, por lo que aquí respecta a uso indebido de recursos públicos.

139. Para el Tribunal la infracción de uso indebido de recursos públicos es inexistente, toda vez que como se vislumbra de las diligencias de investigación realizadas por el Instituto, no se desprende documentación alguna que acredite que el denunciado haya participado u ordenado las pintas de bardas objeto de la denuncia.

140. Como se puede apreciar en los requerimientos de información realizados por la Dirección Jurídica, en donde no se encontró habitante en los inmuebles donde se encuentran las bardas denunciadas; en el entendido de que tanto el Ayuntamiento del Municipio de Juárez manifestó no haber destinado recurso alguno, ni económico, humano o de cualquier otro tipo; así como el propio denunciado contestó no haber contratado directamente ni a través de alguna persona física o moral, y no haber tenido participación en la planeación, elaboración, difusión, autoría o pinta de las bardas referidas, respectivamente.

141. En otras palabras, en el expediente no obra algún elemento de prueba, ni siquiera indiciario a fin de acreditar que el denunciado por si o por interpósita persona, utilizó recursos públicos para colocar, pintar u ordenar cualquier acción para la constitución de los hechos denunciados.

142. Tampoco, existe en el sumario medio de convicción alguno, ni en forma de indicio, que contenga información relativa a que se pudieran utilizar recursos materiales, es decir, pintura, herramientas, vehículos automotores o cualquier otro equipamiento propiedad del

Ayuntamiento con los que se hubiesen realizado los hechos que hoy se denuncian.

143. Por último, del análisis integral y minucioso de todo el caudal probatorio no existen siquiera indicios de que para la colocación de los hechos denunciados se utilizaran recursos humanos del Ayuntamiento, razón por la cual atendiendo a lo dictado por el 322, numeral 2 de la Ley relativo a que el que afirma está obligado a probar, no es posible acreditar la infracción hecha valer por la parte denunciante.

144. De ahí que el Tribunal estime como inexistente la infracción relativa a uso indebido de recursos públicos.

6. Efectos

145. La Sala Superior⁴² ha distinguido que la responsabilidad electoral, es aquella que surge con motivo de la violación o inobservancia de disposiciones electorales. Dicha responsabilidad se distingue de la responsabilidad civil, penal o administrativa, y se ventila a través de procedimientos sancionadores electorales.

146. En esta lógica, las sanciones que se imponen con motivo de esta responsabilidad tienen una naturaleza distinta a la de otro tipo de responsabilidades.

147. Las personas servidoras públicas, con motivo del desempeño de sus funciones, pueden incurrir en diversos tipos de responsabilidad, a saber, penal, civil, administrativa, política, o electoral.

148. En el presente asunto, las infracciones que motivan la imposición de sanciones a autoridades o personas servidoras públicas son de naturaleza electoral, pues son determinadas a través de un PES, el cual está previsto y tiene sustento en la Ley Electoral.

⁴² Véase la resolución dictada en el expediente SUP-JE-62/2018 y su acumulados SUP-JDC-592/2018.

149. En ese sentido, tal procedimiento está a cargo de dos autoridades de naturaleza electoral:

- a) El Instituto, que se encarga de la investigación o sustanciación;
y
- b) Este Tribunal, a quien corresponde la resolución.

150. Entonces, las sanciones a imponer no son consecuencia de una responsabilidad administrativa, penal o civil que se origine con motivo de las funciones que desempeñaban los servidores públicos, sino de un actuar en contravención a las reglas y principios que tutela la materia electoral.

151. Luego, atento al diseño del Régimen Administrativo Sancionador Electoral, en lo que corresponde a infracciones electorales cometidas por servidores públicos, participan tres autoridades:

- a) La autoridad investigadora (Instituto);
- b) La autoridad resolutora (este Tribunal); y
- c) La autoridad sancionadora (la autoridad competente para aplicar las sanciones correspondientes).

152. Por lo anterior, de conformidad con el artículo 269, numeral 1), de la Ley Electoral establece que cuando las autoridades estatales cometan alguna infracción prevista en dicha ley, se dará vista a la autoridad con superioridad jerárquica, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

153. Por otra parte, es inconcuso que las obligaciones de las autoridades electorales tanto federales como locales, en asuntos en los que se acredite una infracción por parte de una persona servidora pública, se limitan a dar vista a las autoridades competentes, para que impongan las sanciones respectivas.

154. En tal sentido, **al resultar existente la infracción de actos anticipados de campaña** y, al ser beneficiado el hoy denunciado, lo **procedente es realizar una vista** en los términos siguientes:

155. **1) Dar vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Juárez**, con el fin de que, en el ámbito de sus funciones, inicie de oficio el procedimiento respectivo, teniendo en consideración que, en materia electoral, a través del presente fallo, se declaró la existencia de la infracción relativa a actos anticipados de campaña en beneficio de Cruz Pérez Cuellar, en su calidad de Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua.

156. **2) Se ordena** al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Juárez que, una vez sustanciado y resuelto el procedimiento de mérito, informe a este Tribunal la respectiva resolución en un plazo no mayor a tres días siguientes al dictado de esta.

157. Lo anterior, acompañando de copia certificada de las constancias correspondientes

158. **3) Se ordena a la Secretaría General** de este Tribunal remitir copia certificada de todo el expediente, así como del presente fallo al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Juárez, para lo cual, de igual forma, **se solicita el apoyo del Instituto Estatal Electoral para que, a través de su Asamblea Municipal en Juárez**, certifique y haga llegar las constancias señaladas a dicha autoridad municipal.

159. **4) Se ordena al denunciado**, en un plazo que no podrá exceder de tres días, contados a partir de la notificación de la determinación, **realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para retirar las pintas de barda**, ubicadas en:⁴³

- **Calle Ayuntamiento 4407, Juárez, Chihuahua; y**
- **Calle Ing. Fortunato Dozal, Juárez, Chihuahua.**

⁴³ Lo anterior, toda vez que la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dejó subsistentes las medidas cautelares dictadas por el Instituto en el presente asunto, mismas que consisten en las acciones ordenadas en este punto.

160. **5) Se ordena al Instituto** a fin de que, una vez que fenezca el plazo concedido para retirar las pintas de bardas, a través de su personal en la Asamblea respectiva, verifique el cumplimiento de ello, para lo cual deberá -de inmediato- remitir la documentación relativa a este Tribunal.

161. **6) Se ordena a la Secretaría General de este Tribunal dar vista, con copia certificada de este fallo, a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral**, sobre los dos hechos denunciados que se acreditaron como actos anticipados de campaña, para ello, podrá solicitar el auxilio de la Junta Local de dicha autoridad nacional administrativa en materia electoral.

En atención a lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara la **existencia** de la infracción relativa a **actos anticipados de campaña** en beneficio de Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez.

SEGUNDO. Se declara la **inexistencia** de las infracciones denunciadas atribuidas a Cruz Pérez Cuellar, en su carácter de Presidente Municipal de Juárez relativas a **promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos**.

TERCERO. Se **solicita al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua** que en auxilio a las labores de este Tribunal notifique personalmente a Cruz Pérez Cuellar la presente sentencia a través de la Asamblea Municipal de Juárez, debiendo comunicar a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que esto ocurra.

CUARTO. Se **vincula** a la Secretaría General del Tribunal y a las autoridades detalladas, realizar las acciones ordenas en el apartado de efectos del presente fallo.

QUINTO. Se **ordena** a la Secretaría General del Tribunal **informar** a la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con copia certificada del presente fallo, sobre el cumplimiento de la sentencia recaída al expediente **SG-JE-12/2024**.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

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. La Secretaria General Provisional da fe que la presente resolución se firma de manera autógrafa y electrónica. **DOY FE.**

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA

HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO

GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA
RAMÍREZ
MAGISTRADO EN FUNCIONES

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL

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 del veintiuno de diciembre de dos mil veinte del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, así como el Acta de Sesión Privada de fecha nueve de enero de dos mil veintitrés, por los que se implementa la firma electrónica certificada 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.

La suscrita 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 **PES-05/2024** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el cuatro de marzo dos mil veinticuatro a las trece horas. **Doy Fe.**