



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SM-JE-70/2020 Y SU
ACUMULADO SM-JE-71/2020

ACTORES: RIGOBERTO RAMOS ORDOÑEZ Y
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE TAMAULIPAS

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA VALLE
AGUILASOCHO

SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE
VÁZQUEZ OROZCO

Monterrey, Nuevo León, a cuatro de diciembre de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas en el recurso de apelación TE-RAP-15/2020 y su acumulado que, a su vez, confirmó la resolución emitida por el Instituto Electoral de esa entidad en el expediente IETAM-R/CG-09/2020, al estimarse correcto que: **a)** se validara la acreditación de la infracción de promoción personalizada en contravención al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal; **b)** son ineficaces los agravios hechos valer para acreditar la realización de actos anticipados de campaña, toda vez que el partido actor no controvierte frontalmente las consideraciones que sustentan la decisión impugnada; y **c)** son ineficaces, por novedosos, los planteamientos relativos a demostrar un incorrecto ejercicio de individualización de la sanción, sin que se controviertan las razones dadas en la resolución.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. ACUMULACIÓN	4
4. PROCEDENCIA.....	4
5. ESTUDIO DE FONDO	4
5.1. Materia de la controversia	4
5.1.1. Sentencia impugnada.....	8
5.1.2. Planteamiento ante esta Sala.....	11
5.2. Cuestión a resolver.....	12
5.3. Decisión.....	13
5.4. Justificación	14
5.4.1. Marco normativo.....	14
5.4.2. Caso concreto	17
5.4.2.1. Fue correcto que el <i>Tribunal local</i> validara la acreditación de la infracción de promoción personalizada en contravención al artículo 134, párrafo octavo, de la <i>Constitución Federal</i>	17

5.4.2.2. Son ineficaces los agravios hechos valer para acreditar la realización de actos anticipados de campaña, toda vez que, aun cuando era posible que uno de los espectaculares se analizara frente a esta infracción, el *PAN* no controvierte frontalmente las razones dadas en la sentencia para validar la ausencia del elemento subjetivo..... 22

5.4.2.3. Son ineficaces, por novedosos, los agravios relativos a demostrar un incorrecto ejercicio de individualización de la sanción, sin que se controviertan las razones dadas en la sentencia 27

6. RESOLUTIVOS 29

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política del Estado de Tamaulipas
IETAM:	Instituto Electoral de Tamaulipas
Ley Electoral local:	Ley Electoral del Estado de Tamaulipas
PAN:	Partido Acción Nacional
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veinte, salvo distinta precisión.

1.1. Instancia administrativa

2

1.1.1. Denuncias. El veintiocho y veintinueve de abril, el *PAN* presentó denuncias por el uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y la posible comisión de actos anticipados de campaña, atribuidos a Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de diputado del Congreso del Estado de Tamaulipas, con motivo de la difusión de propaganda colocada en panorámicos o espectaculares en la ciudad de Reynosa y la distribución de una revista; también denunció a MORENA por culpa in vigilando y, a la par, solicitó la adopción de medidas cautelares.

1.1.2. Procedimientos sancionadores. El treinta de abril, el Secretario Ejecutivo del *IETAM* tuvo por recibidas las denuncias, las cuales se radicaron con las claves de expediente PSO-08/2020 y PSO-09/2020, cuya acumulación se determinó por acuerdo de cuatro de mayo.

El catorce de julio, el referido funcionario escindió el escrito de queja presentado el veintinueve de abril, en lo relativo a la distribución de la revista.

1.1.3. Medidas cautelares. El once y trece de mayo, el Secretario Ejecutivo del *IETAM* estimó procedente adoptar las medidas cautelares solicitadas por



el *PAN*, respecto de la difusión de propaganda colocada en seis y un espectacular, respectivamente.

1.1.4. Resolución administrativa. Sustanciados los procedimientos sancionadores ordinarios, el diez de septiembre, el Consejo General del *IETAM* dictó resolución en el expediente IETAM-R/CG-09/2020, en la que declaró existente la infracción consistente en promoción personalizada e impuso al diputado denunciado amonestación privada como sanción.

A la par, la autoridad administrativa declaró inexistentes las infracciones relativas a uso indebido de recursos públicos y la comisión de actos anticipados de campaña.

1.2. Instancia local

1.2.1. Demandas. En desacuerdo con la resolución, el catorce y el dieciséis de septiembre, el *PAN* y Rigoberto Ramos Ordoñez presentaron recursos de apelación ante el *Tribunal local*.

1.2.2. Sentencia impugnada. El trece de noviembre, el *Tribunal local* dictó sentencia los recursos de apelación TE-RAP-15/2020 y su acumulado TE-RAP-16/2020, en la que confirmó la resolución emitida por el Consejo General del *IETAM*.

1.3. Instancia federal

1.3.1. Demandas. Inconformes con la sentencia, el diecisiete de noviembre, Rigoberto Ramos Ordoñez y el *PAN* promovieron, en su orden, los juicios electorales SM-JE-70/2020 y SM-JE-71/2020.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, porque se trata de juicios electorales en los que se controvierte una sentencia dictada por el *Tribunal local*, emitida en procedimiento sancionadores ordinarios, cuya litis es la posible comisión de las infracciones de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, las cuales se atribuyen a un diputado del Estado

SM-JE-70/2020 Y SU ACUMULADO

de Tamaulipas, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

3. ACUMULACIÓN

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en la resolución que se impugna, y si bien los actores tienen distintas pretensiones, los juicios guardan clara conexidad.

Así, a fin de eliminar el riesgo de pronunciar sentencias contradictorias, procede acumular el expediente SM-JE-71/2020 al diverso SM-JE-70/2020, por ser el primero en recibirse, debiendo agregar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4

4. PROCEDENCIA

Los juicios electorales son procedentes, porque reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, de la citada Ley de Medios, conforme lo razonado en los autos de admisión de primero de diciembre.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Materia de la controversia

El *PAN* presentó denuncias ante el *IETAM* por el uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y la posible comisión de actos anticipados

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

de campaña, atribuidos a Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de diputado del Congreso del Estado de Tamaulipas, con motivo de la difusión de propaganda colocada en panorámicos o espectaculares en la ciudad de Reynosa.

Previa sustanciación de los procedimientos sancionadores ordinarios, el Consejo General del IETAM dictó resolución en la que tuvo por acreditada la infracción de promoción personalizada y descartó se actualizara el uso indebido de recursos públicos y la realización de actos anticipados de campaña.

Los anuncios espectaculares que contienen la propaganda denunciada, cuya difusión en diversos puntos o ubicaciones de la ciudad de Reynosa, Tamaulipas se tuvo por demostrada del seis de abril al veinte de mayo, son los siguientes:





Del análisis de los espectaculares destacados, *IETAM* determinó que únicamente se acreditaba la infracción consistente en promoción personalizada del denunciado, al tratarse de un diputado de la actual legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.

La autoridad administrativa indicó que se actualizaban los elementos que la jurisprudencia de este Tribunal Electoral exige para identificar **propaganda personalizada de servidores públicos: objetivo, personal y temporal**².

En cuanto al **elemento objetivo**, indicó que en cinco de los siete espectaculares se destaca de forma preponderante la imagen del denunciado, la cual es expuesta de manera central respecto del resto del contenido; en tanto que en la totalidad de los anuncios panorámicos aparece la letra *R*, por debajo la leyenda *Diputado Local*, frente a las frases *RIGO RAMOS* y *TU VOZ, LA VOZ DE REYNOSA*, y en la parte inferior los símbolos de las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram, seguidas, en cada caso, de la leyenda *RigobertoRamosO*.

Adicionalmente, señaló que en los espectaculares se advierten otras frases entre ellas: *Alcemos juntos la voz por el bienestar de Reynosa*, *Tu voz cambia la ciudad en que vivimos*, *Saber escuchar es saber legislar*, *EL PUEBLO PONE*, *EL AZUL DESCOMPONE* y *Tu voz, la voz de Reynosa*, de las cuales se advierte que tienen como objetivo exaltar la imagen del denunciado en su calidad de diputado local, asociándola a una actividad personal en la función legislativa con un beneficio o bienestar para la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, y su buena actuación legislativa a favor de los habitantes del municipio.

² Jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 28 y 29.



Por lo que estimó la autoridad administrativa que dichas frases asociadas con la exposición del nombre y en la mayoría de los casos con la imagen del legislador –la cual representa una proporción estimada de la mitad de espacio publicitario–, de manera contextual, se puede percibir como una promoción de su persona, ya que genera una exaltación de su imagen como servidor público, por darse una exposición preponderante de su imagen y, aunado a los mensajes contenidos en la propaganda pueden percibirse como una estrategia publicitaria.

Precisó que, aun cuando en la propaganda denunciada no se advierte la referencia a un proceso electoral o a una aspiración política, contiene elementos que promocionan la imagen del servidor público ante la inminencia del inicio del proceso electoral 2020-2021.

Respecto del **elemento personal**, éste se tuvo por actualizado, ya que el denunciado es un diputado local y, por ello, es destinatario o está sujeto a la prohibición prevista en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, y su nombre e imagen aparecen en la propaganda motivo de queja.

En el examen del tercer elemento de la infracción de promoción personalizada, el **temporal**, el *IETAM* lo consideró actualizado, ante la proximidad –a cuatro meses– del inicio de proceso electoral 2020-2021, en relación con la temporalidad en que se expuso la propaganda denunciada, así como el contexto de su difusión y de su contenido.

Indicó la autoridad administrativa que, a pesar de que el denunciado expresó no haber contratado la colocación y difusión de la propaganda, y se demostró que una tercera persona lo realizó, le era atribuible responsabilidad indirecta por falta de cuidado y permitir su difusión, pues aun cuando estuvo en posibilidad de conocerla, no efectuó acciones necesarias e idóneas para retirarla, siendo insuficiente que niegue su autoría y consentimiento, para deslindarlo de responsabilidad, imponiéndole amonestación privada como sanción y calificando la falta como leve.

En el examen de la infracción de **actos anticipados de campaña**, el *IETAM* determinó que, aun cuando se actualizaba el **elemento temporal**, porque la publicidad denunciada se difundió previo a la etapa de campaña electoral y a menos de cuatro meses del inicio del proceso electoral local, así como el **elemento personal**, porque en los espectaculares aparece el denunciado, no se actualizaba el **elemento subjetivo**, ya que en ninguno de los panorámicos motivo de denuncia se advierte un llamado al voto de manera expresa o implícita, o la exposición de una plataforma electoral.

Por su parte, en el estudio de la infracción de **uso indebido de recursos públicos**, en la resolución administrativa se concluyó que era inexistente, ya que el diputado no recibe apoyo económico del Congreso del Estado de Tamaulipas para promocionar su imagen y porque de la copia simple del contrato presentado por la representante legal de la empresa que colocó y difundió los espectaculares que motivaron las quejas del PAN, se advertía que la contratación la realizó una persona distinta al denunciado.

5.1.1. Sentencia impugnada

Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de Diputado Local de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas y el PAN interpusieron recursos de apelación ante el *Tribunal local*.

El diputado denunciado controvirtió la resolución dictada en los procedimientos sancionadores ordinarios, al estimar incorrecto que se le atribuyera responsabilidad indirecta por la comisión de promoción personalizada, sin que existieran pruebas que demostraran que, en efecto, estuvo en posibilidad de conocer la propaganda.

8

Indicó que la decisión de sancionársele se basó en suposiciones, vulnerándose en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, aun cuando existía duda razonable de su responsabilidad, porque en el expediente se encontraba acreditado que no contrató la difusión y colocación de los espectaculares.

También señaló el denunciando que el IETAM faltó a su deber de motivar debidamente la resolución e incurrió en incongruencia, porque no expresó claramente de qué manera influye en la contienda electoral la propaganda denunciada, no se indicó por qué tiene como propósito promocionarlo para contender en el proceso electoral, aun cuando no contiene expresiones que tiendan a favorecer o promover alguna candidatura.

Por su parte, el PAN controvirtió la resolución administrativa, por estimar incorrecto que el IETAM concluyera que la responsabilidad del denunciado fue indirecta, por no tener la intención de *llevar a cabo promoción personalizada(sic)*, sustentando su decisión en una copia simple del supuesto contrato que aportó la representante legal de la empresa que colocó los espectaculares motivo de denuncia, al cual le otorgó pleno valor probatorio, a pesar de no ser un documento original.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

El partido político indicó que la autoridad administrativa realizó una incorrecta individualización de la sanción al descartar que el diputado era reincidente, sin considerar que en un distinto procedimiento sancionador [PSO-14/2019] se le denunció por la publicación de una videgrabación en su perfil de Facebook, por lo que la calificación de la falta debió ser grave y no leve. Señaló que se incurrió en incongruencia, porque en una diversa resolución [relativa al expediente PSO-12/2020], se sancionó con amonestación pública una conducta calificada como leve y, en el caso, impuso una amonestación privada.

Adicionalmente, el *PAN* hizo valer que no se analizaron exhaustivamente los espectaculares motivo de queja en cuanto a las manifestaciones o expresiones que contienen, ya que se dejó de advertir que su finalidad no fue dar conocer un informe de labores o de gestión del diputado denunciado, sino se trataba de promoción personalizada y constituye actos anticipados de campaña o de precampaña, dada su finalidad de tener un impacto concreto o lograr un posicionamiento a destiempo respecto de una elección en concreto.

En la **sentencia**, el *Tribunal local* confirmó la resolución impugnada, al estimar que, como lo concluyó el *IETAM*, no se actualizó el **elemento subjetivo** de los **actos anticipados de campaña**, ya que del contenido de los espectaculares no se advertían expresiones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, aun cuando contengan el nombre y la imagen del denunciado, así como símbolos y colores del partido político que representa y frases alusivas a su calidad de servidor público.

Por otra parte, se consideró que la resolución se encontraba debidamente fundada y motivada, y que no se incurrió en congruencia en cuanto al examen de la infracción de **promoción personalizada**, estimando correcto lo decidido por el *IETAM*, toda vez que expresó las consideraciones lógico-jurídicas que sustentan que la difusión de la propaganda influye en la contienda electoral, pues se desplegó a escasos cuatro meses del inicio del proceso electoral, en una misma ciudad y en una misma temporalidad, en la cual se precisa la imagen y el nombre del servidor público y se exalta su actividad legislativa como diputado local.

Indicó que el **elemento personal** se actualizaba porque la propaganda contiene el nombre y la imagen de Rigoberto Ramos Ordoñez, quien al momento de las denuncias ostentaba el cargo de diputado local; en tanto que, el **elemento objetivo** se acreditaba, porque del contenido de los espectaculares se destaca de manera preponderante la imagen del servidor público, la cual es expuesta de manera central, respecto del resto del contenido. En cuanto al **elemento temporal**, éste se acreditó, atendiendo a la proximidad del inicio del proceso electoral 2020- 2021, en relación con la temporalidad en que se expuso la propaganda –del seis de abril al veinte de mayo–.

En lo que ve al examen de lo decidido en la resolución administrativa en cuanto a la infracción de promoción personalizada y actos anticipados de campaña, el *Tribunal local* determinó que no se incurrió en incongruencia por tener por acreditada la primera y declarar inexistente la segunda, dado que se trata de dos infracciones diversas y la determinación inicial se sustentó en los elementos de prueba que obran en el expediente.

10 En otro aspecto, en la sentencia se calificó como infundado el agravio relativo a la violación del principio de presunción de inocencia en perjuicio del denunciado, porque en la resolución de los procedimientos sancionadores no se prejuzgó o se estableció su culpabilidad con anterioridad al análisis de la materia de controversia. Adicionalmente, se destacó que, para determinar la responsabilidad, no se requiere prueba de que se dio de manera directa, tampoco se necesita acreditación fehaciente del conocimiento del acto irregular, basta con demostrar objetivamente que el denunciado estuvo en aptitud de conocerlo y que éste le hubiera beneficiado, sin que el *IETAM* tuviera el deber de realizar diligencias e investigaciones adicionales para acreditar fehacientemente que asistió a cada una de las avenidas en las que se colocó la propaganda.

Desestimados los agravios planteados sobre la acreditación de la falta, se estimó correcta la individualización de la sanción, destacando que, si bien el *IETAM* no requirió el original del contrato publicitario para cotejarlo y verificar la veracidad de la copia simple aportada, ello no fue obstáculo para reprochar al denunciado la conducta infractora y establecer su responsabilidad por tolerarla.

Respecto de la ausencia de reincidencia del denunciado, el *Tribunal local* consideró que no era posible considerarla actualizada, ya que en el



procedimiento que el *PAN* refirió en su demanda, el PSO-14/2020, se declaró inexistente la promoción personalizada; en tanto que, lo decidido en el expediente PSO-12/2020 en el que se impuso una amonestación pública, la responsabilidad fue directa y en el caso sometido a examen, indirecta.

5.1.2. Planteamiento ante esta Sala

➤ **Agravios expresados por Rigoberto Ramos Ordoñez en el juicio electoral SM-JE-70/2020**

- a) El *Tribunal local* no fue exhaustivo en el examen de pruebas, de las cuales se advierte que no contrató la difusión y colocación de los espectaculares motivo de queja, por lo que no puede afirmarse que existe una estrategia publicitaria para promocionar su imagen con fines electorales.
- b) Se vulnera en su perjuicio el principio de presunción de inocencia, dado que no se acreditó que tuviera conocimiento pleno de la existencia de la propaganda, tampoco que con ella hubiese obtenido un beneficio por haber trascendido al electorado, precisando cuánta gente vio los espectaculares y si tuvo una influencia positiva hacia el actor o negativa hacia el partido denunciante.

Agrega que el *Tribunal local* no tomó en consideración que durante los meses de abril y mayo en los que estuvieron colocados los espectaculares, se encontraba en confinamiento, derivado de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19, por lo que no le fue posible advertir su difusión.

➤ **Agravios expresados por el *PAN* en el juicio electoral SM-JE-71/2020**

- a) El *Tribunal local* incurrió en incongruencia y dejó de analizar el agravio de indebida valoración de pruebas realizada por el *IETAM*, por otorgarle pleno valor probatorio a la copia simple del contrato de arrendamiento de espectaculares, con base en lo cual indebidamente concluyó que el denunciado no tuvo intención de cometer la infracción consistente en promoción personalizada e incorrectamente consideró que su responsabilidad fue indirecta.
- b) La sentencia es incongruente, la autoridad responsable alteró la litis planteada en cuanto a la acreditación de promoción personalizada y la realización de actos anticipados de campaña denunciados, pues únicamente examinó esta última conducta, cuando lo que el partido planteó en el recurso local fue que la difusión de la propaganda no tenía

como fin difundir un informe de labores, sino tener un impacto concreto y lograr un posicionamiento a destiempo, respecto de una elección en concreto.

Por lo que solicita que esta Sala, en plenitud de jurisdicción, analice los espectaculares motivo de denuncia, para advertir que *se materializó la promoción personalizada a través de siete espectaculares(sic)*.

- c) Incorrectamente se determinó que no se actualizó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, ya que de los espectaculares se advierten manifestaciones explícitas o inequívocas que posicionan al denunciado con su nombre, su imagen y símbolos que permiten identificarlo, en un espacio geográfico determinado, como es la ciudad de Reynosa y utiliza los colores del partido que lo postuló para acceder al cargo de diputado, en el cual puede reelegirse.
- d) Se realizó una incorrecta individualización de la sanción, en la sentencia no se analizaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean la infracción, las condiciones socioeconómicas del denunciado, así como las condiciones externas y los medios de ejecución de la conducta.

Por lo que, desde una perspectiva *cuantitativa o aritmética y cualitativa*, debió imponerse una sanción de mayor entidad y no una amonestación privada.

12

5.2. Cuestión a resolver

Esta Sala Regional habrá de analizar, en primer orden, los agravios relacionados con la acreditación o no de las infracciones; posteriormente, de ser el caso, se estudiarán los agravios expresados contra la individualización de la sanción.

Sin que sea materia de examen la actualización de la prohibición del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional que alude al deber del funcionariado público de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, pues aun cuando inicialmente el *PAN* denunció la probable comisión de esta infracción y la autoridad administrativa la descartó, ello no fue controvertido en la instancia local, como tampoco ante esta Sala; de ahí que no proceda emitir pronunciamiento en cuanto a su acreditación o no.

Por lo que, los planteamientos expuestos en ocasión de los presentes juicios electorales se analizaran, a fin de dar respuesta a lo siguiente:



1. Si fue correcto o no que se acreditara la infracción de promoción personalizada, así como el grado o tipo de responsabilidad del sujeto a quien se le atribuye.
2. Si la propaganda motivo de denuncia debía analizarse como constitutiva de actos anticipados de campaña y, en su caso, si fue correcto que el *Tribunal local* validara que no se actualizaron.
3. Si fue conforme a derecho el examen del ejercicio de individualización de la sanción realizado por el *IETAM*.

5.3. Decisión

Debe **confirmarse** la sentencia impugnada, por las siguientes razones:

- a) Fue correcto que el *Tribunal local* validara la acreditación de la infracción de promoción personalizada en contravención al artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución Federal*, ya que está acreditado en autos y no es materia de controversia que se difundió propaganda alusiva a Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de diputado del Congreso del Estado de Tamaulipas, a través de anuncios panorámicos o espectaculares colocados en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas por cuarenta y cinco días, en cuyo contenido o mensaje destaca preponderantemente su persona o imagen, enaltecéndola ante su actividad legislativa como servidor público.
- b) Son ineficaces los agravios hechos valer para acreditar la realización de actos anticipados de campaña, toda vez que los hechos denunciados debieron llevar al *IETAM* en un primer momento, y al *Tribunal local* en revisión, a diseccionar la denuncia y la impugnación para definir qué espectaculares debían ser examinados ante la posible comisión de la conducta descrita en el referido párrafo octavo del artículo 134 constitucional –promoción personalizada– y cuáles ante la diversa infracción de actos anticipados, y no analizar los mismos hechos de manera simultánea o paralela frente a ambas conductas.
Sin embargo, al no controvertirse frontalmente las razones que llevaron al *Tribunal local* a validar la ausencia del elemento subjetivo de la última infracción destacada, no es posible que en esta instancia se determine si fue correcta o no su conclusión.
- c) Son ineficaces, por novedosos, los agravios relativos a demostrar un incorrecto ejercicio de individualización de la sanción impuesta por el *IETAM*, ya que en la instancia local, el *PAN* únicamente cuestionó su legalidad a partir de la supuesta responsabilidad directa del denunciado al

contratar la propaganda motivo de queja, su reincidencia y la incongruencia de la resolución inicial por no imponer una amonestación pública como lo hizo en un diverso procedimiento sancionador; en tanto que, en esta oportunidad, introduce a la litis la ausencia de examen de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean la infracción, las condiciones socioeconómicas del denunciado, así como las condiciones externas y los medios de ejecución de la conducta, lo cual no fue planteando en el recurso local.

5.4. Justificación

5.4.1. Marco normativo

Para el estudio de la conducta o infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, no es posible desvincular los conceptos que conforman ambas figuras, previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la *Constitución Federal*.

De manera que, para estimar que estamos ante una violación a las reglas de la propaganda gubernamental por incluir elementos de promoción personalizada, es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

14

- a) Que estemos ante propaganda gubernamental.
- b) Que se advierta en ella la promoción personalizada de un servidor o servidora pública.
- c) Que esa promoción atente contra los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Debe precisarse que no toda la propaganda institucional o de gobierno que incluya imágenes o nombres de servidores públicos puede, por ese sólo hecho, catalogarse como infractora de la prohibición establecida en el destacado artículo 134 de la *Constitución Federal*.

Por ello, es primordial determinar si los elementos que se identifiquen en ella pueden o no vulnerar los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Lo anterior no trata de impedir, de manera absoluta, la inserción de imágenes o identificación de servidores públicos pues, entendido así, implicaría llegar a un extremo que no impone la *Constitución Federal*, como tampoco las normas electorales observables, de entender que las autoridades y las



instituciones³ no deben dar a conocer su gestión, su actuar y sus deberes, a partir del uso de imágenes de quienes en ella laboran.

Esta percepción de regla general entraría en contradicción con el derecho a la información que garantiza el artículo 6 de la *Constitución Federal*, que se traduce en el derecho que tienen los ciudadanos de conocer a sus autoridades y la obligación de las autoridades de rendir cuentas a sus gobernados.

Por tanto, cuando en la propaganda institucional se incluye el rostro, el nombre o la imagen de servidores públicos, para poder concluir si están ajustadas a la normativa constitucional, es necesario realizar un examen que permita advertir si existen o no razones que justifican o explican su presencia.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que para la identificación de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada deben observarse los siguientes elementos⁴:

- a) **Personal:** deriva, esencialmente, en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
- b) **Objetivo:** impone el análisis del contenido del mensaje a través de medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.
- c) **Temporal:** el tiempo o época en que se difunde la propaganda denunciada, pues 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, presunción que aumenta cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, pues también puede ocurrir fuera de proceso; para examinar este aspecto será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate con el proceso, para estar en posibilidad de determinar, adecuadamente, si la propaganda influye o no en él.

³ Similar criterio sostuvo esta Sala al decidir el juicio SM-JRC-118/2018.

⁴ De conformidad con la Jurisprudencia 12/2015, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 28 y 29.

SM-JE-70/2020 Y SU ACUMULADO

Un elemento que no aborda la jurisprudencia invocada, pero que constituye un aspecto relevante al caso concreto, dada la naturaleza de los hechos denunciados y las conductas o infracciones electorales, frente a las cuales se analizaron, es el relativo al carácter gubernamental de la propaganda que se califica como promoción personalizada con uso indebido de recursos públicos.

Respecto a la propaganda gubernamental, la descripción constitucional sólo señala como medio comisivo de la falta, 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 órdenes de gobierno.*

En cuanto a ella, la Sala Superior ha señalado que, a diferencia de la prohibición genérica del artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución Federal*, que tutela la aplicación imparcial de recursos públicos, en cuyo caso es indispensable que se demuestre la aplicación de recursos de esa naturaleza⁵; tratándose de propaganda gubernamental que implique el posicionamiento de un servidor público, no necesariamente debe provenir o estar financiada por un ente público, pues estrechar ese margen de consideración, podría hacer nugatorio el propósito del Constituyente⁶, de preservar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, como valores constitucionales.

16

En percepción de esta Sala Regional, no puede dejarse de lado que el procedimiento del que derivó dicho criterio se produjo al analizar las denuncias interpuestas contra diversos actores políticos que, al amparo de su calidad de servidores públicos, concedían o incluso procuraban entrevistas a diversos medios de comunicación para exaltar logros de su gestión, a través de su figura o persona.

Este tipo de acciones, examinadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, condujeron a la identificación de conductas realizadas por los propios servidores públicos, quienes, por medios diversos a los oficialmente utilizados, difundían verdadera propaganda de sus gobiernos.

De ahí que, la Sala Superior haya llegado a la conclusión de que, en esos casos, el factor esencial para determinar si la información difundida por un

⁵ Criterio sustentado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-410/2015.

⁶ Véanse las sentencias dictadas por la Sala Superior en los recursos SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-17/2018.



servidor público se traduce en propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen, contraventora del párrafo octavo del artículo 134, de la *Constitución Federal*, es el contenido del mensaje, aunado a que se incluya la voz, imagen o símbolos que se relacionen directamente con el servidor público denunciado.

Considerando la línea de interpretación perfiladas por la Sala Superior, se coincide en que, para que las expresiones de servidores públicos difundidas por cualquier medio puedan ser consideradas propaganda gubernamental con carácter de promoción personalizada, deberá analizarse si cumplen o no con los elementos personal, temporal y objetivo.

5.4.2. Caso concreto

5.4.2.1. Fue correcto que el *Tribunal local* validara la acreditación de la infracción de promoción personalizada en contravención al artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución Federal*

El servidor público denunciado considera contraria a derecho la sentencia impugnada, en tanto afirma que no contrató la difusión y colocación de los espectaculares motivo de queja y tampoco se acreditó que tuviera conocimiento pleno de la existencia de la propaganda, o bien, que hubiese obtenido un beneficio por haber trascendido positiva o negativamente a electorado.

Por su parte, el *PAN* acusa que el *Tribunal local* incurrió en incongruencia y dejó de analizar el agravio de indebida valoración de pruebas realizada por el *IETAM*, otorgándole pleno valor probatorio a la copia simple del contrato de arrendamiento de espectaculares, con base en el cual indebidamente se concluyó que el denunciado no tuvo intención de cometer la infracción de promoción personalizada.

No le asiste razón a los actores.

El *Tribunal local* consideró que la resolución de los procedimientos sancionadores se encontraba debidamente fundada y motivada, y que no se incurrió en congruencia en cuanto al examen de la infracción de promoción personalizada, estimando correcto el examen realizado por el *IETAM*.

Lo anterior, toda vez que la autoridad administrativa expresó las consideraciones lógico-jurídicas que sustentan que la difusión de la

propaganda influye en la contienda electoral, pues se desplegó a escasos cuatro meses del inicio del proceso electoral, en una misma ciudad y en una misma temporalidad, en la cual se precisa la imagen y el nombre del servidor público y se exalta su actividad legislativa como diputado local, por lo que se percibe como una estrategia publicitaria, ya que se observa su exposición preponderante, aunado a los mensajes contenidos en la propaganda, con la finalidad de influir ante el electorado.

Indicó que el **elemento personal** se actualizaba porque la propaganda contiene el nombre y la imagen de Rigoberto Ramos Ordoñez, quien al momento de las denuncias ostentaba el cargo de diputado local.

En tanto que, el **elemento objetivo** de la infracción se acreditaba, porque del contenido de los espectaculares se destaca de manera preponderante la imagen del servidor público, la cual es expuesta de manera central, respecto del resto del contenido, del cual se advierte, como se razonó en la resolución administrativa, la letra *R*, la frase *Diputado Local*, el nombre de *RIGO RAMOS* y las frases *TU VOZ, LA VOZ DE REYNOSA, DIPUTADO LOCAL LXIV LAGISLATURA, Alcemos juntos la voz por el bienestar de Reynosa, Saber escuchar es saber legislar, tu voz cambia la salud en que vivimos y El PUEBLO PONE, EL AZUL DESCOMPENA(sic)*. Además, se resaltan los logos de las redes sociales de Facebook, Twitter e Instagram, cada una seguidas de la frase *RigobertoRamosO*.

18

Precisó que las frases asociadas con la exposición del nombre y la imagen del denunciado, que representa de manera contextual una proporción estimada de la mitad del espacio publicitario, se puede percibir como una promoción personalizada con fines electorales, por lo que esos elementos concatenados permiten establecer la presencia de promoción personalizada con fines electorales, como lo justificó el *IETAM*.

De ahí que no podía estimarse como un argumento válido para demeritar el alcance de la propaganda, el hecho de que no contenga menciones expresas en el sentido de que el servidor público desea contender para un cargo de elección popular o frases alusivas a un proceso electoral local o federal, o se haga una petición de voto, pues la publicidad está encaminada a destacar la persona del funcionario estatal –resaltando su nombre e imagen y enalteciéndola ante su actividad legislativa como servidor público–, lo cual resulta contrario a la ley.



Respecto del **elemento temporal**, se señaló en la sentencia que se acreditaba, atendiendo a la proximidad del inicio del proceso electoral 2020-2021, en relación con la temporalidad en que se expuso la propaganda –del seis de abril al veinte de mayo–, así como por el contexto de su difusión y su contenido en diversos lugares de Reynosa, Tamaulipas.

Razonó la autoridad responsable que el despliegue de la propaganda, como lo señaló el *IETAM*, no tiene justificación alguna, ya que no hace referencias institucionales, sino prevalece la imagen, el nombre y frases que enaltecen la actividad legislativa del servidor público, desnaturalizando el propósito de la función institucional, vulnerando la prohibición establecida para los servidores públicos de utilizar el cargo para promocionarse ante la ciudadanía.

En otro aspecto, en la sentencia se calificó como infundado el agravio relativo a la violación del principio de presunción de inocencia en perjuicio del denunciado que en esta oportunidad se reitera, porque en la resolución de los procedimientos sancionadores no se prejuzgó o se estableció su culpabilidad con anterioridad al análisis de la materia de controversia.

Señaló que se observó este principio, porque la responsabilidad del diputado se determinó después de analizar las denuncias a la luz de las constancias de autos, valorando las pruebas existentes, fundando y motivando la decisión.

Adicionalmente, en la sentencia se destacó que el denunciado es una persona que conoce las reglas de un proceso electoral, ya que ha participado como candidato, por lo que la difusión publicitaria refleja operaciones encaminadas a obtener un beneficio futuro en la contienda electoral.

En la medida de la impugnación, esta Sala comparte las razones brindadas en la sentencia, sin que los agravios expresados por el denunciado tengan el alcance de poner en entredicho o derrotar la tesis sustentada, ya que está acreditado en autos y no es materia de controversia que se difundió propaganda alusiva a Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de diputado del Congreso del Estado de Tamaulipas, a través de anuncios panorámicos o espectaculares colocados en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas en el periodo del seis de abril al veinte de mayo, cuyo contenido o mensaje es el que se ha destacado antes.

En el examen de la infracción de difusión de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada, atento a lo razonado en el apartado de

SM-JE-70/2020 Y SU ACUMULADO

marco normativo, no es necesario que se acredite que, en efecto, el servidor público contrató y pagó la difusión y colocación de los espectaculares motivo de queja, basta se demuestre que éstos le generaron un beneficio del cual debió deslindarse.

En la conducta que se le atribuye al actor en su carácter de diputado, contrario a lo que sugiere, no se sanciona la contratación de la publicidad, sino el beneficio que obtuvo con la exposición preponderante de su imagen, destacando en mayor medida su persona que los logros legislativos.

Como se indicó en líneas previas, el párrafo octavo del artículo 134, de la *Constitución Federal* es claro en establecer una prohibición a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, de vulnerar los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

De las imágenes, frases o leyendas contenidas en los promocionales motivo de denuncia, no es posible estimar que se trate de propaganda gubernamental permitida, es decir, que contengan expresiones cuya finalidad sea difundir ante la ciudadanía resultados de su gestión o de su grupo parlamentario relacionadas estos con el ejercicio de las tareas propias de su actuación, o se centrara en dar a conocer la rendición de su informe de labores o de gestión, conforme a los plazos legalmente establecidos.

De manera que, para determinar la responsabilidad del servidor público, como lo indicó el *Tribunal local*, no se requiere prueba de que se dio de manera directa, tampoco se necesita acreditación fehaciente del conocimiento de la infracción, basta con demostrar objetivamente que el denunciado estuvo en aptitud de conocerla propaganda difundida y que ésta le benefició.

Como se razonó en la sentencia, la propaganda materia de las quejas consistió en espectaculares, es decir, espacios de publicidad colocados en diferentes lugares de Reynosa, Tamaulipas, por cuarenta y cinco días –en el periodo comprendido del seis de abril al veinte de mayo– por lo que el denunciado estuvo en condiciones de enterarse de su existencia, pues su difusión fue permanente y en diferentes puntos o ubicaciones de la ciudad.

La decisión del *Tribunal local* se estima correcta, ya que analizó los elementos contextuales de la controversia –la ubicación de la propaganda, su



alcance, el medio por el que se difundió y la sistematicidad de la conducta—⁷ que le permitieron razonar que el impacto de la propaganda fue significativo para concluir que el denunciado conoció o estuvo en posibilidades de conocer la propaganda que se le atribuye, por lo que, al tolerar la conducta infractora, procedía atribuirle responsabilidad.

También se coincide con lo decidido en la sentencia y en esa medida, se desestima el agravio aquí hecho valer, en cuanto a que el *IETAM* tenía el deber de realizar diligencias o investigaciones adicionales para acreditar fehacientemente que el denunciado asistió a cada una de las avenidas en las que se colocó la propaganda, a fin de generar certeza de que tuvo pleno conocimiento de su difusión, como tampoco, identificar puntualmente qué personas fueron las que vieron o tuvieron noticia de los anuncios o espectaculares para estimar que su contenido trascendió a la ciudadanía.

No pasa inadvertido para esta Sala que el denunciado expresa que el *Tribunal local* no tomó en consideración que durante los meses de abril y mayo en los que estuvieron colocados los espectaculares se encontraba en confinamiento, derivado de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19, por lo que no le fue posible advertir la difusión de los espectaculares.

Si bien en la sentencia nada se dijo al respecto, la falta de pronunciamiento sobre lo que el actor pretende sea considerado como una justificación o eximente de su responsabilidad, no tiene el alcance de revocar la decisión impugnada, como tampoco dejar sin efectos la resolución administrativa, ya que, como se señaló, la propaganda le generó un beneficio. Además, de la revisión integral de las constancias que integran el expediente no es posible advertir que en la instancia local o ante esta Sala acompañe prueba que acredite su dicho o la imposibilidad que refiere.

En otro orden de ideas, debe desestimarse el planteamiento realizado por el *PAN* en cuanto a la indebida valoración de pruebas que acusa, como se advierte de la resolución administrativa, así como de la sentencia impugnada, al contrato exhibido en copia fotostática simple no se le otorgó o reconoció valor probatorio pleno, sino valor indiciario, toda vez que fue valorado de manera conjunta o relacionada con el acta notarial presentada por el partido con la denuncia en la que se da fe de la existencia de los panorámicos, las

⁷ Véase la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso SUP-REP-690/2018.

actas circunstanciadas de la Oficialía Electoral del *IETAM*, fe de hechos sobre la existencia y contenido de los espectaculares.

Adicionalmente, debe decirse que, al tratarse de una copia fotostática simple, ésta surte efectos probatorios en contra de su oferente al generar convicción respecto de su contenido, ya que su aportación a la controversia lleva implícito el reconocimiento de que coincide plenamente con su original⁸.

Por lo que, al descartarse que el *Tribunal local* haya faltado a la exhaustividad en el examen del agravio relativo al indebido valor probatorio concedido al contrato en cita y, aun cuando la autoridad administrativa no requirió su original para cotejarlo y verificar su veracidad, ello no fue obstáculo para reprochar al denunciado la conducta infractora y establecer su responsabilidad por tolerarla.

Por último, en lo que ve al examen de esta infracción, al estar acreditado que tanto el *IETAM* como el *Tribunal local* concluyeron que los espectaculares denunciados constituyen propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada, es que se descarte la alegada incongruencia por variación de litis que acusa el *PAN*, como también su planteamiento relativo a que esta Sala realice el examen de la denuncia en plenitud de jurisdicción, para advertir que se materializó la promoción personalizada a través de siete espectaculares(sic).

22

5.4.2.2. Son ineficaces los agravios hechos valer para acreditar la realización de actos anticipados de campaña, toda vez que, aun cuando era posible que uno de los espectaculares se analizara frente a esta infracción, el PAN no controvierte frontalmente las razones dadas en la sentencia para validar la ausencia del elemento subjetivo

El partido político actor expresa que incorrectamente se determinó que no se actualizó el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, ya que de los espectaculares se advierten manifestaciones explícitas o inequívocas que posicionan al denunciado con su nombre, su imagen y símbolos que permiten identificarlo, en un espacio geográfico determinado, como es la ciudad de Reynosa y utiliza los colores del partido que lo postuló para acceder al cargo de diputado, en el cual puede reelegirse.

Es ineficaz su planteamiento.

⁸ Jurisprudencia 11/2003 de rubro: COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE, publicada en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 7, año 2004, p 9.



Con independencia de la conclusión a la que llegó el *IETAM* en la resolución de los procedimientos sancionadores y las razones brindadas en la sentencia para estimarla correcta, respecto de la falta de acreditación del elemento subjetivo que la jurisprudencia de este Tribunal Electoral exige para tener por acreditada dicha infracción a la normativa electoral, esta Sala estima que no procedía examinar la totalidad de los hechos denunciados frente a la posible existencia de actos anticipados de campaña de funcionarios públicos, a partir de la propaganda gubernamental contenida en los espectaculares a los que se ha hecho mención, conforme al criterio sostenido por esta Sala Regional al resolver diversos medios de impugnación relacionados con las referidas infracciones.

En los juicios de revisión constitucional electoral SM-JRC-121/2018, SM-JRC-125/2018 y SM-JRC-150/2018, esta Sala definió el marco en el cual, en materia de procedimientos sancionadores, la denuncia, el ejercicio de examen de los hechos y su acreditación, debe regirse por un ejercicio de adecuación típica –ejercicio de tipicidad–, el cual está a cargo de las y los operadores jurídicos, como se explica a continuación.

La denuncia de posibles hechos que se estimen trasgresores de la norma constituye la noticia de su realización, el dar a conocer a la autoridad competente que se puede estar inobservando el orden legal. Considerando el alcance de las denuncias en el ámbito de los procesos especiales sancionadores de la materia, es válido sostener que ésta no determina o limita formalmente el examen de los hechos frente a una norma concreta de prohibición o de mandato, por el hecho de así identificarse por el denunciante.

Lo que la denuncia motiva, conforme al principio dispositivo que rige en este tipo de procedimientos es el actuar del órgano que lo instruye para definir si ha lugar a admitir o no a trámite dicha queja o denuncia.

Así, conforme al diseño del procedimiento sancionador ordinario en el Estado de Tamaulipas, la investigación de los hechos materia de denuncia y su resolución, compete a la autoridad administrativa electoral.

En la especie, no recae en la autoridad administrativa electoral el deber principal, exclusivo o preponderante de probar lo denunciado. A saber, la noticia del hecho y los elementos que permitan suficientemente establecerlo, deben ser demostrados por la parte denunciante, y será sólo en la medida en que, para determinar la existencia de la infracción que, en caso de que se

requieran completar o constatar los datos e indicios básicos necesarios obtenidos de las pruebas del denunciante, que la autoridad electoral instructora podrá ejercer su facultad de investigación con un fin complementario.

En ello, el procedimiento sancionador electoral se distingue de otro tipo de procedimientos que involucran la investigación de hechos materia de denuncia, y toma definición y alcance el principio dispositivo que lo rige.

Ahora bien, la medida de la denuncia, esto es, las características de los hechos de que se da noticia –la conducta–, a quién se le atribuyen –sujeto denunciado–, así como las circunstancias espaciales o el tiempo en que se ubica la conducta que se da a conocer –en el caso de los procesos electorales, la etapa en que se ubica la acción u omisión denunciada–, permiten desde el inicio del procedimiento a la autoridad e incluso a quienes se les atribuye la posible realización de una conducta contraria a la norma, perfilar a partir de la acusación o denuncia, cuál es o cuál puede ser la infracción administrativa que se actualiza.

En otras palabras, al denunciante no le está dado, al menos no en el diseño legal actual, la carga procesal de fijar a partir de su denuncia *la infracción o litis* en el procedimiento.

24

Al denunciante, como se destaca, solamente corresponde establecer una narrativa circunstanciada de los hechos, en tanto que es a la autoridad electoral a la que compete sustanciar y decidir el procedimiento sancionador, perfilando los hechos materia de denuncia y de prueba, frente a la realización de una específica conducta que esté prevista como infracción en la normativa electoral.

En esta lógica, aun cuando en la denuncia se señalara que los hechos dados a conocer pudieran configurar tantas hipótesis legales como las que estime el denunciante mencionar; cierto es que, la instauración del procedimiento sancionador se perfila a partir del examen que hace la autoridad electoral, así, la materia de éste, frente a determinada o determinadas conductas típicas, es decir, frente a una o más infracciones, es tarea de la autoridad que resuelve el procedimiento sancionador.

En la especie, el ejercicio de adecuación típica por parte del operador jurídico, atento a los principios de legalidad y de certeza jurídica que rigen en la materia, debe enfocarse al momento de la decisión del procedimiento



sancionador, a la definición de existencia de la falta que realmente aparezca probada. El examen de los hechos a su cargo, habrá de realizarse a partir de los elementos especiales que distingan o califiquen la conducta, atento, desde luego, a su adecuación a los elementos configurativos de la descripción legal que pudiere estimar colmada.

En la materia encontramos que existe especialidad o especificidad de conductas, y que, en esa medida, considerando la tutela jurídica necesaria de los bienes y valores a salvaguardar, fue que el legislador perfiló un catálogo de infracciones electorales, tanto en la constitución como a nivel de ley, y determinó en algunos casos, incluso dentro de la propia descripción típica, la calidad de los sujetos que incurren en ellas.

En esa medida, es claro que en el ejercicio de tipicidad que se realice por los operadores jurídicos es obligado identificar los elementos o notas distintivas que existen entre las distintas infracciones, pues ello permitirá un correcto ejercicio de valoración de los hechos y en su caso, de definición de las sanciones que corresponda aplicar por las infracciones acreditadas.

Tal es el caso de la prevista en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, la cual se analizó en el apartado anterior. A saber, el tipo legal previsto en el párrafo séptimo y octavo de dicho precepto exige, como se advierte de su literalidad, una calidad calificada del infractor, a saber, la prohibición contenida en dicha norma está dirigida a las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno; su razón de ser es tutelar el principio de neutralidad electoral y garantizar el diverso de equidad en la contienda.

El tipo legal de actos anticipados de campaña no exige una forma comisiva específica, como sí lo hace el tipo legal descrito en el citado numeral 134 de la *Constitución Federal*, el cual es replicado en el artículo 304, fracción III, de la *Ley Electoral local*, que a la letra señala:

Artículo 304.- Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales o federales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público del Estado:

[...]

III. El incumplimiento de lo establecido en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución Federal;

En cuanto a la calidad de los sujetos que pueden incurrir en ella, a diferencia de este último, el tipo legal de actos anticipados de campaña no exige una calidad calificada del sujeto activo de la conducta, de manera que pueden incurrir en actos anticipados de campaña tanto partidos políticos como

candidaturas. Los partidos políticos no podrán en modo alguno ser responsables por infringir lo dispuesto en el 134 de la Constitución, pero sí de la normativa en materia de anticipación de actos de campaña.

Sobre esta última conducta, el artículo 4, fracción I, de la *Ley Electoral local* prevé por actos anticipados de campaña, 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.

Así, cuando como ocurrió en el caso, la materia de la denuncia, la colocación o difusión de siete espectaculares o anuncios panorámicos en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas, y la responsabilidad que por la realización de esa conducta se atribuye a Rigoberto Ramos Ordoñez, en su carácter de servidor público como diputado del Congreso de esa entidad, debía llevar al *IETAM* en un primer momento, y al *Tribunal local* en revisión, a diseccionar la denuncia y la impugnación para definir qué espectaculares debían ser examinados ante la posible comisión de la conducta descrita en el artículo 134 constitucional que se ha analizado –promoción personalizada– y cuáles ante la diversa infracción de actos anticipados, a partir de la identificación de los elementos o notas distintivas que existen entre las distintas infracciones.

26

Como se argumentó en líneas previas, la medida en que debieron ser analizados los hechos es en contraste con la infracción definida por el diseño de la norma fundamental referida; de manera que, para esta Sala, aun cuando el examen del espectacular identificado con el numeral 6 en el apartado 5.1 de esta resolución, podría haberse considerado ante una posible actualización de una infracción diversa, esto no es posible porque quien impugnó la inexistencia de la conducta relativa a los actos anticipados de campaña no enderezó ni en la instancia previa, ni en esta, argumentos para destacar que esto debía haber sido así, como tampoco confrontó de manera directa los argumentos que se dieron en el fallo a revisión, sobre la ausencia de actualización de los elementos configurativos de ésta.

El *PAN* centra su inconformidad en que, *de los espectaculares* se advierten manifestaciones explícitas o inequívocas que posicionan al denunciado con su nombre, su imagen y símbolos que permiten identificarlo, en un espacio geográfico determinado, como es la ciudad de Reynosa y utiliza los colores



del partido que lo postuló para acceder al cargo de diputado; sin embargo, nada dice respecto del mensaje que contiene la frase *EL PUEBLO PONE, EL AZUL DESCOMPONE*.

Del análisis integral de las constancias del expediente, se advierte que el *PAN* destacó este mensaje o contenido en uno de sus escritos de denuncia, a fin de que la autoridad administrativa lo analizara en el procedimiento sancionador como *denostación o denigración* en su perjuicio.

El *IETAM* determinó que *la figura de la denigración como consecuencia de la propaganda política o electoral*, no se encuentra prevista en el texto constitucional, por lo que desestimó el planteamiento.

Respecto de lo decidido por la autoridad administrativa sobre la conducta en la cual debía examinarse el espectacular o sobre su contenido o mensaje, el partido no formuló agravio en la instancia local, se limitó a controvertir la resolución administrativa respecto del grado de responsabilidad atribuida al denunciado por el indebido valor otorgado a una copia simple, la falta de exhaustividad por dejar de advertirse que no se estaba ante la difusión de un informe de labores o de gestión y la individualización de la sanción.

Por tanto, no es posible que esta Sala, en estas circunstancias, determine si fue correcto o no lo decidido por el *IETAM* en cuanto a la ausencia de elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, como tampoco las razones que brindó el *Tribunal local* para validar esta conclusión, toda vez que, en esta instancia de revisión no se controvierten frontalmente las consideraciones de la sentencia impugnada; de ahí que resulten ineficaces los agravios hechos valer.

5.4.2.3. Son ineficaces, por novedosos, los agravios relativos a demostrar un incorrecto ejercicio de individualización de la sanción, sin que se controviertan las razones dadas en la sentencia

El *PAN* sostiene que se realizó una incorrecta individualización de la sanción, en la sentencia no se analizaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar que rodean la infracción, las condiciones socioeconómicas del denunciado, así como las condiciones externas y los medios de ejecución de la conducta.

Expresa que, desde una perspectiva *cuantitativa o aritmética y cualitativa* de la infracción, debió imponerse al denunciado una sanción de mayor entidad y

no la amonestación privada, prevista en el artículo 310, fracción X, inciso b), de la *Ley Electoral local*.

Son ineficaces los argumentos hechos valer porque, del examen integral del escrito de apelación presentado en la instancia local, se advierte que el partido político únicamente cuestionó la legalidad de la sanción impuesta por el *IETAM*, por estimar que el denunciado tenía responsabilidad directa al contratar la propaganda motivo de queja, era reincidente y debía ser sancionado con amonestación pública, porque así lo había determinado la autoridad administrativa en un diverso procedimiento sancionador.

En la demanda local indicó que la autoridad administrativa realizó una incorrecta individualización de la sanción al descartar que el diputado era reincidente, sin considerar que en un distinto procedimiento sancionador, el PSO-14/2019(*sic*), se le denunció por la publicación de una videograbación en su perfil de Facebook, por lo que la calificación de la falta debió ser grave y no leve.

También señaló que se incurrió en incongruencia, porque en una diversa resolución, la relativa al expediente PSO-12/2020, el *IETAM* sancionó con amonestación pública una conducta calificada como leve y, en el caso, se impuso una amonestación privada.

28

En la sentencia se indicó, en cuanto a la contratación de la propaganda que, si bien la autoridad administrativa no requirió el original del contrato publicitario para cotejarlo y verificar la veracidad de la copia simple aportada, ello no fue obstáculo para reprochar al denunciado la conducta infractora y establecer su responsabilidad por tolerarla, la cual, como se ha destacado antes, es indirecta y no directa como sugirió el partido inconforme.

Respecto de la ausencia de reincidencia del denunciado, el *Tribunal local* consideró que no es posible tenerla por actualizada como sugirió el *PAN*, ya que en el procedimiento que refirió en su demanda, el PSO-14/2020, se declaró inexistente la promoción personalizada denunciada.

En tanto que, lo decidido en el expediente PSO-12/2020 en el que se impuso al infractor una amonestación pública por la comisión de dicha infracción, no implica o se traduce en una incongruencia de la autoridad, pues en los procedimientos sometidos a examen y el referido en primero orden, se actualizan supuestos distintos de responsabilidad.



Por lo que, no es correcto imponer la misma sanción a la persona que intencionalmente comete una infracción, como sucedió en ocasión de ese procedimiento, que a la que únicamente la tolera la misma, como ocurrió en la especie, pues dichas actuaciones deben analizarse y valorarse de forma distinta y el juzgador, en primer término, debe identificar la consecuencia sancionadora que la ley establece para la falta en cuestión, para poder posteriormente, con base en los *mínimos* y *máximos* que ésta establece, individualizar la sanción en cada caso concreto.

Como se advierte, los planteamientos que en esta oportunidad expresa el partido actor no los hizo valer en la instancia anterior y, en esa medida, el *Tribunal local* no se encontraba en aptitud de analizarlos para determinar la legalidad de la sanción impuesta.

De ahí que, no sea posible que esta Sala verifique si la sanción es proporcional a la gravedad y entidad de la conducta, si fue correcto o no el ejercicio de individualización llevado a cabo en primer orden por el *IETAM*, pues éste fue validado en la sentencia, como procedía, a partir de los agravios hechos valer en el recurso local.

Sin que las razones brindadas en la resolución sean controvertidas por el *PAN*, ya que, como se indicó, los planteamientos que formula son ajenos a aquellos que sometió a decisión de la autoridad responsable.

Por las razones precisadas, al declararse ineficaces y desestimarse los agravios hechos valer, procede confirmar la sentencia dictada en el recurso de apelación TE-RAP-15/2020 y su acumulado TE-RAP-16/2020.

6. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SM-JE-71/2020 al diverso SM-JE-70/2020, por lo que debe glosarse copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

En su oportunidad, **archívense** los expedientes como asuntos concluidos; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

SM-JE-70/2020 Y SU ACUMULADO

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, con el voto aclaratorio del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO ACLARATORIO QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN EL JUICIO ELECTORAL SM-JE-70/2020 Y ACUMULADO⁹.

Esquema

Apartado A. Materia de la controversia

Apartado B. Decisión de la Sala Monterrey

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto aclaratorio

Apartado A. Materia de la controversia

1. Hechos en cuestión, resolución del Instituto local y sentencia impugnada. El PAN denunció a Rigoberto Ramos, Diputado local de Tamaulipas, por el uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y actos anticipados de campaña, por la colocación de 7 espectaculares, y a Morena (*por culpa in vigilando*).

El Instituto Local, por un lado, **i)** amonestó al Diputado al tener por acreditada el ilícito de **promoción personalizada** y, por otro, **ii)** declaró inexistente la infracción **actos anticipados de campaña** y uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, el Tribunal de Tamaulipas, al resolver la respectiva impugnación, confirmó esas determinaciones.

2. Planteamientos. Inconforme, entre otros, **el PAN** presentó juicio electoral constitucional, con la pretensión de que se revoque la resolución del Tribunal Local, **para que se determine la existencia de actos anticipados de campaña**, pues, en su concepto, no se analizó correctamente el elemento subjetivo de la infracción.

Apartado B. Decisión de la Sala Monterrey

⁹Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, segundo párrafo, y 199, fracción v, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, por unanimidad, en la Sala Monterrey decidimos confirmar la resolución del Tribunal Local, al considerar, en lo que fue materia de impugnación, en esencia, que fue correcto que se acreditar la infracción de promoción personalizada y que se determinara la inexistencia de actos anticipados de campaña.

Apartado C. Sentido y consideraciones del voto aclaratorio

Coincido plenamente con el sentido de la sentencia, sin embargo, con absoluto respeto a lo considerado sustancialmente al desestimar los planteamientos sobre actos anticipados por la mayoría de las magistraturas de esta Sala Monterrey, me separo de algunas consideraciones en los términos siguientes:

En la sentencia, al analizar los planteamientos del PAN, en los que señala que de los espectaculares denunciados no se analizó correctamente el elemento subjetivo de la infracción de actos anticipados de campaña, **la mayoría de las magistraturas consideran ineficaces** los agravios, entre otros aspectos, porque, desde su perspectiva, conforme al criterio asumido en los precedentes que cita¹⁰, los hechos pueden actualizar la infracción de promoción personalizada, o bien, la de actos anticipados, una u otra infracción.

Para ello, expresamente, se indica que, en el análisis sobre los hechos, se debe *disecionar la denuncia y la impugnación para definir **qué espectaculares** [deben] ser examinados ante la posible comisión de [...] promoción personalizada **y cuáles** ante la diversa infracción de actos anticipados.*

Esto es, como si una infracción excluyera la diversa, concretamente, conforme a los mencionados precedentes y lo señalado en el proyecto, como si los hechos o promocionales que actualizaran la infracción de promoción personalizada excluyera en automático la posibilidad de tener por acreditada la de actos anticipados.

Criterio que el suscrito no comparte, **en primer lugar**, porque, desde mi perspectiva, los hechos, espectaculares o algún otro tipo de promocionales, como anuncios en radio, televisión, etcétera, válidamente podrían actualizar ambas infracciones, la de promoción personalizada y la de actos anticipados de campaña, con independencia de la determinación que se asuma

¹⁰ SM-JRC-121/2018, SM-JRC-125/2018 y SM-JRC-150/2018.

finalmente en cuanto a la imposición de la sanción (en caso de que se optara por imponer la mayor, conforme a algunos criterios de derecho penal).

Así, por ejemplo, si un servidor público, representante de una institución pública, fuera del periodo autorizado, difunde espectaculares en los que aparezca su voz, su rostro y manera próxima e inmediata al proceso electoral, en términos generales, podrían llegar a actualizar la promoción personalizada, **pero**, a diferencia de lo que sostiene la mayoría, **a la vez que**, en ciertas condiciones, si tuviera la leyenda “vota por mí en la próxima elección constitucional, porque soy la mejor opción entre el candidato “a” y “b”, y mi propuesta de gobierno sería “x”, evidentemente, también podría actualizarse la infracción de acto anticipado de campaña y, por ende, al menos para efecto de revisar la tipicidad, no estamos ante figuras excluyentes.

En todo caso, estaríamos frente a un *concurso ideal de infracciones*, lo cual se presenta cuando un solo hecho (practicado por una persona) da lugar a dos o más infracciones, y una situación diferente es la posición que pudiera asumirse para reprochar o sancionar tales infracciones, bajo algunas perspectivas, al aplicar la sanción más grave entre las infracciones cometidas.

32

En ese sentido, a mi modo de ver, es perfectamente admisible suponer que una conducta puede actualizar diversas infracciones administrativas, siempre que se actualicen los supuestos de cada uno de los tipos administrativos.

En segundo lugar, me aparto de las consideraciones de la mayoría, porque esto implicaría prejuzgar sobre no acreditación de la figura de actos anticipados de campaña, cuando se tuviera que analizar y elegir (disecionar), de entrada, qué infracción podría configurarse, pues, para la mayoría, se debió dividir la denuncia y la impugnación para definir qué espectaculares debían ser examinados ante la posible comisión de promoción personalizada y cuáles ante la diversa infracción de actos anticipados de campaña, a partir de la identificación de los elementos o notas distintivas que existen entre las distintas infracciones.

Valoración que, a juicio del suscrito, resulta anticipada y poco conveniente desde el punto de vista jurídico y de acceso a la justicia del denunciante, porque incluso podría darse el caso de que se actualice el tipo de actos anticipados de campaña y no la promoción personalizada, de manera que no



considero apropiado analizar, de antemano, que los actos anticipados no deben analizarse cuando se alega promoción personalizada.

En tercer lugar, me aparto de las consideraciones porque la lógica de preferir una infracción sobre otra, como podría ser la promoción personalizada sobre los actos anticipados de campaña y negar la posibilidad que se actualicen ambas infracciones o elegir la promoción personalizada, en mi concepto, conduce a un incentivo negativo o a un camino que permite evadir la ley.

Esto, porque, evidentemente, la sanción por promoción personalizada tiene prevista una sanción menos gravosa que los actos anticipados, porque en la mayoría de las legislaciones, los actos anticipados se llegan a sancionar con el rechazo o cancelación del registro de las candidaturas.

En suma, si bien comparto el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, conforme a lo expuesto, me aparto de las consideraciones que discrepan del análisis de la imposibilidad de que se configuren la infracción de promoción personalizada y la de actos anticipados en un procedimiento sancionador. De ahí que emita el presente voto aclaratorio.

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