



## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SM-JE-317/2021

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

**MAGISTRADA:** CLAUDIA VALLE  
AGUILASOCHO

**SECRETARIA:** KAREN ANDREA GIL ALONSO

**COLABORÓ:** ZYANYA GUADALUPE AVILÉS  
NAVARRO

Monterrey, Nuevo León, a diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno.

**Sentencia definitiva** que **confirma**, por las razones que se indican, la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el expediente JE-043/2021 que, a su vez, revocó la diversa determinación del Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad que declaró existentes las infracciones por promoción personalizada en propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos atribuidas al entonces Presidente Municipal de Linares, al determinarse que: **a)** de manera correcta se instruyó a la referida autoridad administrativa electoral que dictara una nueva decisión en la que analizara adecuadamente el contenido de las transmisiones denunciadas para estar en posibilidad de definir si se acredita o no la vulneración al artículo 134 Constitucional; y, **b)** es ineficaz el agravio relativo a la falta de exhaustividad de la resolución controvertida.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES .....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. PROCEDENCIA.....	4
4. CUESTIÓN PREVIA .....	4
5. ESTUDIO DE FONDO .....	6
5.1. Materia de la controversia.....	6
5.1.1. Resolución administrativa [CEE/CG/R/65/2021].....	7
5.1.2. Resolución impugnada.....	11
5.2. Planteamiento ante esta Sala .....	12
5.3. Cuestión a resolver .....	13
5.4. Decisión .....	14
5.5. Justificación de la decisión.....	15

5.5.1. El *Tribunal Local*, de manera correcta, ordenó al *Consejo General* emitir una nueva determinación, a fin de analizar adecuadamente el contenido de las transmisiones denunciadas para estar en posibilidad de definir se acredita o no la vulneración al artículo 134 Constitucional.....15

5.5.1.1. Marco normativo .....15

5.5.1.2. Caso concreto .....21

5.5.2. Es ineficaz el agravio relativo a la falta de exhaustividad de la resolución impugnada26

6. RESOLUTIVO .....29

## GLOSARIO

<b>Comisión Estatal:</b>	Comisión Estatal Electoral Nuevo León
<b>Consejo General:</b>	Consejo General de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Ley Electoral Local:</b>	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>Tribunal Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

### 1. ANTECEDENTES

2 Todas las fechas corresponden a este año, salvo distinta precisión.

**1.1. Inicio del proceso electoral.** El siete de octubre de dos mil veinte, inició el proceso electoral en el Estado de Nuevo León, para renovar la Gubernatura, el poder legislativo y los ayuntamientos de la entidad.

**1.2. Licencia.** El veintiséis de febrero se concedió licencia por cien días a Fernando Adame Doria, en su carácter de Presidente Municipal de Linares.

**1.3. Denuncia.** El primero de abril, Juan Gabriel Macareno Escamilla presentó denuncia contra Fernando Adame Doria, por el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada con motivo de las transmisiones en vivo de los programas *A tus órdenes ciudadano*, *Jueves de Plaza*, *Jueves Ciudadano* realizadas en su perfil de Facebook desde el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho hasta el veinticinco de febrero.

**1.4. Remisión del expediente al *Tribunal Local*.** El dos siguiente, la *Comisión Estatal* integró el procedimiento especial sancionador PES-308/2021 y una vez realizadas las diligencias correspondientes, remitió el expediente al *Tribunal Local* para su resolución.



**1.5. Reencauzamiento.** El ocho de julio, el *Tribunal Local* emitió acuerdo plenario en el cual determinó que no era competente para resolver el referido procedimiento sancionador, dado que los hechos objeto de denuncia no se realizaron dentro de un proceso electoral y, en consecuencia, retornó el expediente a la *Comisión Estatal*.

El once posterior, la autoridad administrativa electoral reencauzó el procedimiento especial a ordinario sancionador con clave POS-27/2021.

**1.6. Regularización del procedimiento.** El dieciséis de septiembre, el *Consejo General* ordenó regularizar el procedimiento para efectos de que se verificaran adecuadamente las direcciones electrónicas proporcionadas por el entonces denunciante.

**1.7. Resolución CEE/CG/R/65/2021.** El cinco de octubre, el *Consejo General* declaró existente la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos atribuidos a Fernando Adame Doria, Presidente Municipal de Linares y otrora candidato a diputado local postulado por el *PAN*; y, en consecuencia, le impuso una sanción económica y dio vista al Órgano Interno de Control del citado municipio.

**1.8. Juicio electoral local.** En desacuerdo, el catorce siguiente, el *PAN* promovió medio de impugnación ante el *Tribunal Local*.

**1.9. Resolución impugnada.** El dos de noviembre, el *Tribunal Local* revocó la diversa determinación del *Consejo General* para efectos de que emitiera una nueva decisión en la que realizara un estudio exhaustivo de los hechos.

**1.10. Juicio federal.** Inconforme, el seis siguiente, el *PAN* promovió el presente medio de defensa.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente juicio, toda vez que se controvierte una resolución dictada por el *Tribunal Local* que tuvo origen en la denuncia por uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada en propaganda gubernamental atribuidos al entonces Presidente Municipal de Linares, Nuevo León, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en atención a lo previsto en los

Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>.

### **3. PROCEDENCIA**

El juicio electoral reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo razonado en el auto de admisión de dieciséis de noviembre.

### **4. CUESTIÓN PREVIA**

En criterio de este Tribunal Electoral los partidos políticos no cuentan con interés jurídico para promover medios de impugnación en defensa de los intereses o derechos de personas servidoras públicas por infracciones a la legislación electoral, aun cuando dichos funcionarios tengan también la calidad de militantes, dado que la sanción impuesta en ese destacado carácter no tiene incidencia en la esfera jurídica de los institutos políticos a los que pertenecen, como se ha reiterado por este órgano de decisión, tampoco pueden los partidos ejercer una acción tuitiva a su favor, ya que la función que estas personas realizan como funcionarias o funcionarios forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetas en lo individual al régimen de responsabilidades respectivo<sup>2</sup>.

4

Además, esto es así, toda vez que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

Por ende, ordinariamente, cuando un partido político acude en representación de un persona sancionada en su carácter de funcionaria pública, lo procedente es declarar la falta de interés jurídico por la falta de incidencia de esa determinación en la esfera jurídica del instituto político.

---

<sup>1</sup> 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 en Materia Electoral, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales que establece la legislación procesal electoral para los medios de impugnación.

<sup>2</sup> Véase la tesis XI/2019, de la Sala Superior de rubro: INTERÉS JURÍDICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO LO TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 12, número 23, 2019, p. 34.



Sin embargo, en consideración de esta Sala Regional, el criterio antes descrito no resulta aplicable en el presente asunto, ante la ausencia de certeza o confusión respecto del carácter con el cual debía sancionarse al entonces denunciado desde la instancia administrativa y que continuó como parte de la litis a resolver en sede jurisdiccional local.

En efecto, del análisis de las constancias que obran en el expediente se advierte que la denuncia contra Fernando Adame Doria se presentó en su calidad de entonces candidato del *PAN* a diputado local por el vigésimo cuarto distrito electoral en la entidad, pues en concepto del denunciante, desde que fungía como Presidente Municipal de Linares consolidó una plataforma electoral que le sirvió de base para sus actos de campaña, con lo cual vulneró el principio de equidad en la contienda e influyó en las preferencias electorales para su beneficio.

Después de diversas diligencias, en atención a dicho planteamiento, el *Consejo General* dictó resolución en el procedimiento ordinario sancionador POS-27/2021, en la cual declaró existente la violación atribuida a Fernando Adame Doria, identificándolo con el carácter de *otrora candidato a diputado local por el vigésimo cuarto distrito electoral en el Estado de Nuevo León*<sup>3</sup> -no solo como Presidente Municipal-.

Indicó que las publicaciones se realizaron antes del inicio del proceso electoral y otras iniciado éste, de modo que, desde su perspectiva, sí se acreditaba la intención de influir en el proceso electivo y afectar la equidad de la contienda, situación que estaba vinculada no sólo con el hecho de que las transmisiones se realizaban en una página no oficial del municipio, sino también con el carácter posterior del funcionario como candidato a diputado local, dado que ambos aspectos forman parte de los hechos que se tuvieron como acreditados en la referida resolución administrativa.

Ante esa determinación, el *PAN* controvertió lo decidido por la *Comisión Estatal*, en defensa de quien fuera su candidato a diputado local, destacando precisamente esa situación, esto es, que Fernando Adame Doria se separó de su cargo antes del inicio de la campaña electoral y que las transmisiones las realizó a título personal, como titular de la administración municipal y no como candidato, precandidato o aspirante, sin que ese posterior carácter -su

---

<sup>3</sup> Véase foja 01 y 07 de la resolución dictada por la *Comisión Estatal* en el procedimiento POS-27/2021.

candidatura- tuviera relevancia para efectos de la acreditación de la conducta infractora.

Por otra parte, si bien el *Tribunal Local* revocó la determinación de la *Comisión Estatal*, para ello indicó que la autoridad administrativa electoral debió tomar en consideración **si el denunciado tenía simultáneamente la calidad de candidato y presidente municipal** y, como parte de los efectos de su determinación, precisó que debía distinguirse si en las transmisiones Fernando Adame Doria se identificaba o no como candidato.

En ese sentido, como se indicó antes, si bien los partidos políticos no tienen, por regla general, interés jurídico para acudir en defensa o representación de sus militantes cuando se les sanciona en su carácter de servidores o servidoras públicos; en el caso se observa que desde la instancia administrativa ha existido falta de claridad o certeza, en cuanto a la calidad con la cual debía analizarse la responsabilidad de Fernando Adame Doria o con la que se le sancionó, situación que persistió en el juicio local.

6

Por ello, dadas las particularidades descritas en este apartado, en estricto apego al derecho de acceso a la justicia y con el fin de no incurrir en un vicio lógico de petición de principio, esta Sala Regional considera que el *PAN* sí estaba en posibilidad de impugnar la resolución dictada por la *Comisión Estatal*, pues acudió en defensa de quien fuera su candidato a diputado local, ante la confusión generada por la propia autoridad administrativa del carácter con el que se le sancionó, que continuó en litis en sede jurisdiccional; esto, aun cuando no se determinó una responsabilidad directa del propio partido político.

Es por ello por lo que en el presente fallo resulta válido atender los argumentos del partido inconforme, a partir de lo decidido por el tribunal responsable en la resolución que se somete a conocimiento de esta Sala, en atención a la obligación de dar una respuesta exhaustiva a las y los justiciables, que les permita conocer las razones y fundamentos de la decisión judicial, a fin de estar en posibilidad de controvertirlos, en caso de estimar que son contrarios a sus intereses.

## **5. ESTUDIO DE FONDO**

### **5.1. Materia de la controversia**

Juan Gabriel Macareno Escamilla presentó denuncia por la presunta promoción personalizada en propaganda gubernamental y uso indebido de



recursos públicos atribuidos a Fernando Adame Doria, en su carácter de Presidente Municipal de Linares, Nuevo León, y otrora candidato a diputado local por el vigésimo cuarto distrito electoral en la entidad, postulado por el *PAN*.

Lo anterior con motivo de las diversas transmisiones en vivo de los programas denominados *A tus órdenes ciudadano*, *Jueves de Plaza*, *Jueves Ciudadano* realizadas por el citado funcionario a través de su perfil público de Facebook a partir del treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho hasta el veinticinco de febrero de este año, así como por el seguimiento de la pandemia realizado a través de esa red social.

En el referido escrito, el denunciante sostuvo, esencialmente, que el entonces Presidente Municipal de Linares logró consolidar una plataforma electoral que fue base para la realización de los actos de campaña que efectuó como candidato a diputado local, de ahí que estimara vulnerada la equidad de la contienda.

#### **5.1.1. Resolución administrativa [CEE/CG/R/65/2021]**

Dado que el *Tribunal Local* se declaró incompetente para resolver el procedimiento especial iniciado con motivo de la mencionada denuncia, por estimar que los hechos no se realizaron durante un proceso electoral, la *Comisión Estatal* reencauzó el escrito para su conocimiento y resolución como procedimiento ordinario sancionador.

En consecuencia, el cinco de octubre, el *Consejo General* declaró la existencia de las infracciones atribuidas a Fernando Adame Doria consistentes en promoción personalizada en propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos.

Para arribar a esa determinación, la *Comisión Estatal* señaló como hechos acreditados que la cuenta de Facebook *fernandoadamedoria* pertenecía al entonces denunciado, mientras que la página oficial del municipio tiene como nombre de usuario *Gobierno Municipal de Linares Administración 2018-2021* y que el citado funcionario contendió como candidato a diputado local por el vigésimo cuarto distrito electoral por parte del *PAN*.

A la par, otorgó valor probatorio pleno a la fe de hechos en la que se certificó la existencia de las **doscientos cincuenta y ocho [258]** transmisiones en vivo objeto de queja, a saber:

A tus órdenes ciudadano:

#	Fecha
1	31/10/2018
2	27/11/2018
3	08/12/2018
4	13/12/2018
5	26/12/2018
6	08/01/2019
7	09/01/2019
8	10/01/2019
9	11/01/2019
10	28/01/2019
11	28/01/2019
12	29/01/2019
13	05/02/2019
14	06/02/2019
15	19/02/2019
16	28/02/2019
17	06/03/2019
18	08/03/2019
19	19/03/2019
20	03/04/2019
21	10/04/2019
22	22/04/2019
23	26/04/2019
24	02/05/2019
25	18/05/2019
26	28/05/2019
27	19/06/2019
28	24/06/2019
29	02/07/2019
30	09/07/2019
31	19/07/2019
32	24/07/2019

#	Fecha
33	25/07/2019
34	31/07/2019
35	02/08/2019
36	07/08/2019
37	14/08/2019
38	21/08/2019
39	03/09/2019
40	04/09/2019
41	10/09/2019
42	07/10/2019
43	08/10/2019
44	22/10/2019
45	25/11/2019
46	17/12/2019
47	21/12/2019
48	31/12/2019
49	15/01/2020
50	21/01/2020
51	28/01/2020
52	21/02/2020
53	25/02/2020
54	26/02/2020
55	02/03/2020
56	11/03/2020
57	13/03/2020
58	15/03/2020
59	16/03/2020
60	17/03/2020
61	18/03/2020
62	19/03/2020
63	21/03/2020
64	23/03/2020

#	Fecha
65	24/03/2020
66	26/03/2020
67	27/03/2020
68	30/03/2020
69	31/03/2020
70	01/04/2020
71	02/04/2020
72	03/04/2020
73	05/04/2020
74	07/04/2020
75	08/04/2020
76	08/04/2020
77	11/04/2020
78	13/04/2020
79	16/04/2020
80	20/04/2020
81	21/04/2020
82	22/04/2020
83	23/04/2020
84	24/04/2020
85	27/04/2020
86	28/04/2020
87	29/04/2020
88	04/05/2020
89	06/05/2020
90	07/05/2020
91	11/05/2020
92	12/05/2020
93	13/05/2020
94	15/05/2020
95	18/05/2020
96	21/05/2020

#	Fecha
97	26/05/2020
98	27/05/2020
99	29/05/2020
100	30/05/2020
101	02/06/2020
102	03/06/2020
103	10/06/2020
104	12/06/2020
105	13/06/2020
106	16/06/2020
107	18/06/2020
108	19/06/2020
109	22/06/2020
110	23/06/2020
111	30/06/2020
112	02/06/2020
113	03/07/2020
114	06/07/2020
115	07/07/2020
116	07/07/2020
117	09/07/2020
118	11/07/2020
119	13/07/2020
120	16/07/2020
121	17/07/2020
122	18/07/2020
123	21/07/2020
124	24/07/2020
125	27/07/2020
126	27/07/2020
127	28/07/2020
128	30/07/2020



#	Fecha
129	06/08/2020
130	07/08/2020
131	11/08/2020
132	12/08/2020
133	13/08/2020
134	14/08/2020
135	17/08/2020
136	19/08/2020
137	21/08/2020
138	22/08/2020
139	25/08/2020
140	28/08/2020
141	31/08/2020
142	01/09/2020
143	04/09/2020
144	06/09/2020
145	11/09/2020
146	11/09/2020
147	17/09/2020
148	21/09/2020
149	23/09/2020
150	24/09/2020

#	Fecha
151	01/10/2020
152	05/10/2020
153	08/10/2020
154	06/11/2020
155	12/11/2020
156	17/11/2020
157	20/11/2020
158	23/11/2020
159	25/11/2020
160	30/11/2020
161	02/12/2020
162	03/12/2020
163	12/10/2020
164	16/10/2020
165	20/10/2020
166	21/10/2020
167	21/10/2020
168	23/10/2020
169	27/10/2020
170	29/10/2020
171	04/11/2020
172	04/12/2020

#	Fecha
173	07/12/2020
174	10/12/2020
175	11/12/2020
176	15/12/2020
177	17/12/2020
178	21/12/2020
179	24/12/2020
180	29/12/2020
181	30/12/2020
182	31/12/2020
183	02/01/2021
184	04/01/2021
185	06/01/2021
186	08/01/2021
187	11/01/2021
188	13/01/2021
189	15/01/2021
190	16/01/2021
191	18/01/2021
192	20/01/2021
193	22/01/2021
194	23/01/2021

#	Fecha
195	25/01/2021
196	27/01/2021
197	29/01/2021
198	01/02/2021
199	03/02/2021
200	04/02/2021
201	05/02/2021
202	08/02/2021
203	10/02/2021
204	12/02/2021
205	14/02/2021
206	15/02/2021
207	16/02/2021
208	17/02/2021
209	18/02/2021
210	19/02/2021
211	22/02/2021
212	24/02/2021
213	25/02/2021

*Jueves ciudadano:*

#	Fecha
214	06/06/2019

#	Fecha
215	25/07/2019

#	Fecha
216	23/01/2020

#	Fecha
217	06/02/2020

*Jueves de plaza:*

#	Fecha
218	08/11/2018
219	15/11/2018
220	19/11/2018
221	14/02/2019
222	21/02/2019

#	Fecha
223	28/02/2019
224	07/03/2019
225	28/03/2019
226	04/04/2019
227	11/04/2019

#	Fecha
228	25/04/2019
229	02/05/2019
230	09/05/2019
231	16/05/2019
232	23/05/2019

#	Fecha
233	30/05/2019
234	06/06/2019
235	11/06/2019
236	19/06/2019
237	27/06/2019

## SM-JE-317/2021

#	Fecha
238	04/07/2019
239	11/07/2019
240	18/07/2019
241	08/08/2019
242	15/08/2019
243	22/08/2019

#	Fecha
244	12/09/2019
245	19/09/2019
246	26/09/2019
247	19/10/2019
248	24/10/2019
249	07/11/2019

#	Fecha
250	14/11/2019
251	21/11/2019
252	28/11/2019
253	13/02/2020
254	13/02/2020
255	13/02/2020

#	Fecha
256	27/02/2020
257	05/03/2020
258	12/03/2020

Con base en lo anterior, la autoridad administrativa electoral tuvo por actualizados los elementos para identificar la **promoción personalizada**, conforme a lo siguiente:

Determinó acreditado el elemento **personal**, dado que la totalidad de las publicaciones fueron realizadas y transmitidas en la cuenta personal de Facebook del entonces denunciado y emitidas cuando todavía era Presidente Municipal de Linares.

En cuanto al elemento **objetivo**, expuso que las transmisiones denunciadas constituyeron actividades informativas sobre programas asistenciales, sucesos delictivos, actuaciones realizadas por personal de seguridad pública, mantenimiento y limpieza de parques, programas de apoyo económicos a la ciudadanía, bolsa de trabajo, incremento de contagios de COVID-19, promoción de la infraestructura municipal con fines recreativos, entre otros.

A la par, indicó que la ciudadanía podía expresar sus necesidades, quejas o sugerencias a través de dichas transmisiones para cualquiera de las dependencias que conformaban la administración municipal.

En consecuencia, la *Comisión Estatal* sostuvo que se trataba de propaganda gubernamental en la que se exaltaban las actuaciones de Fernando Adame Doria como Presidente Municipal de Linares, de modo que debía catalogarse como **promoción personalizada** que puso en riesgo la equidad de la contienda, al haberse realizado en su cuenta personal y no a través de los medios de comunicación oficiales de la administración pública, así como por su cercanía con el proceso electoral y sistematicidad.

Lo anterior, en concepto de la autoridad administrativa electoral resultó acorde a lo decidido por esta Sala Regional al resolver el juicio electoral SM-JE-20/2018, al tratarse del mismo sujeto denunciado y de conductas similares,



como lo son las transmisiones de los programas *A tus órdenes ciudadano* y *Jueves de Plaza*.

Por su parte, la *Comisión Estatal* tuvo por acreditado el elemento **temporal**, dado que las publicaciones se realizaron a partir del treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho hasta el veinticinco de febrero de este año, de forma periódica.

Por otro lado, se consideró actualizado el **uso indebido de recursos públicos** dado que el entonces denunciado se apoyó en el cargo que ostentaba como Presidente Municipal y en las actividades que realizaba en esa función para promocionarse en su cuenta de Facebook.

En atención a lo expuesto, la citada autoridad electoral, realizó el ejercicio de individualización de la sanción e impuso al denunciado un multa por la cantidad de \$8,962.00 [ocho mil novecientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.] por incumplir con su obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, conforme al artículo 350 de la *Ley Electoral Local*.

A la par, ordenó dar vista al Órgano Interno de Control del Municipio de Linares para que determinara la sanción atinente por la promoción personalizada atribuida a Fernando Adame Doria.

En desacuerdo, el *PAN* promovió medio de impugnación ante el *Tribunal Local*, en el cual, esencialmente, hizo valer que la decisión de la *Comisión Estatal* carecía de la adecuada fundamentación y motivación e inobservaba los precedentes de ese órgano jurisdiccional y de la Sala Regional Monterrey, entre ellos, la decisión dictada en el juicio ciudadano identificado con la clave SM-JDC-784/2021 y acumulados.

En concepto del promovente el hecho de difundir desde una página personal publicaciones relacionadas con campañas de prevención de riesgos y otras cuestiones de interés público no resultan contrarias al actual sistema constitucional mexicano y, por ende, no debió tenerse por acreditada la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.

A la par, el partido actor destacó que la posterior calidad de candidato no podía ser relevante para la acreditación de la infracción atribuida a Fernando Adame Doria, pues aclaró que se separó del cargo *durante la campaña electoral* y que las manifestaciones denunciadas no se realizaron en su carácter de precandidato o candidato.

Adicionalmente, sostuvo que la responsable no indicó cómo el entonces denunciado se adjudicó o apropió del uso y difusión de programas sociales; tampoco evidenció que, en su carácter de Presidente Municipal invitara a la ciudadanía a votar por él o condicionara el funcionamiento de la administración.

El *PAN* añadió que la *Comisión Estatal* confundió un ejercicio de democracia y comunicación circular con propaganda estática o una dinámica de promoción.

En ese sentido, el partido promovente señaló que la autoridad administrativa omitió considerar que la emisión de mensajes en Facebook sobre temas de interés público no infringe la normativa electoral, porque se realizaron en su carácter de Presidente Municipal y no como candidato, en el contexto de una labor informativa para explicar a la población los programas de atención y mecanismos de participación con la administración, así como acciones del gobierno municipal relacionados con la logística y atención en el marco de la actual pandemia.

De igual forma expuso que el hecho de que la difusión de las transmisiones se llevara a cabo en la página personal de Facebook y no en algún medio de difusión institucional era irrelevante, ya que, por el carácter de funcionario del denunciado, su cuenta también debía ser considerada oficial.

12

### **5.1.2. Resolución impugnada**

El *Tribunal Local* **revocó** la determinación de la *Comisión Estatal* al estimar que asistía razón al *PAN* en cuanto a que estaba indebidamente fundada y motivada pues, en consideración de la responsable, la citada autoridad electoral omitió precisar los hechos concretos y las circunstancias particulares de todas y cada una de las publicaciones denunciadas y las razones que la llevaron a considerar actualizadas las infracciones que atribuyó a Fernando Adame Doria.

Señaló que la *Comisión Estatal* sólo se refirió de manera genérica a las publicaciones dividiéndolas en tres apartados: *A tus órdenes ciudadano*, *Jueves Ciudadano* y *Jueves de Plaza*; sin embargo, no explicó ni razonó de forma individualizada qué frases, hechos, contenido o contextos específicos de las publicaciones denunciadas causaron afectación a los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos o bien motivaron la acreditación de la promoción personalizada.

A su vez, la responsable determinó que la *Comisión Estatal* no contrastó los hechos a la luz del artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social y de sus distintas excepciones, *máxime si el denunciado tenía simultáneamente la calidad de candidato y Presidente Municipal* y tampoco se distinguieron las publicaciones relacionadas con la aplicación de vacunas contra el COVID-19.

En consecuencia, el *Tribunal Local* ordenó al *Consejo General* que emitiera una nueva determinación en la cual, realizada un estudio exhaustivo y pormenorizado de las publicaciones para determinar si actualizan o no las infracciones consistentes en uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada y aplicara la jurisprudencia, precedentes, así como las reglas contenidas en el Acuerdo INE/CG693/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Indicó que, de ser necesario, la *Comisión Estatal* debía distinguir si se identificaba o no al denunciado como candidato o como Presidente Municipal y explicar las razones por las cuales se consideraba que se resaltaban sus cualidades o atributos personales en la propaganda gubernamental más allá de ser una labor informativa.

## 5.2. Planteamiento ante esta Sala

Ante este órgano colegiado, el *PAN* formula los siguientes motivos de disenso:

- La resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia, pues no existe coincidencia integral entre lo resuelto y la litis planteada por el partido actor, dado que se introdujeron aspectos ajenos a la controversia como la afirmación de que el denunciado fue simultáneamente Presidente Municipal y candidato, y la petición de análisis que sobre ello debía hacerse a la luz de la Ley General de Desarrollo Social.
- En concreto, señala que existe **falta de congruencia** interna por resolver la revocación del acto para efectos con base en una premisa falsa, como es el doble carácter inexistente por parte del denunciado al momento en que ocurrieron los hechos objeto de queja.
- Indica que debió revocarse lisa y llanamente la determinación de la *Comisión Estatal*, ante la ausencia de la conducta infractora y por el reconocimiento de la falta de hechos y conductas específicas para analizar.

- Por lo que hace a la **falta de exhaustividad**, el promovente menciona que el *Tribunal Local* omitió atender el planteamiento relativo a que la emisión de mensajes en Facebook sobre temas de interés público, como lo es la atención a la ciudadanía, no infringe lo dispuesto por la *Constitución General*, al haberse realizado por el entonces denunciado en su carácter de Presidente Municipal y no como candidato, precandidato o aspirante. Incluso, más allá de que posteriormente obtuvo esa calidad, tenía derecho a que sus funciones de gobierno fueran evaluadas.
- A la par, expresa que el *Tribunal Local* dejó de observar los criterios de la Sala Superior en cuanto a que las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre temas de interés público gozan de un nivel especial de tutela para contribuir en la formación de la opinión públicas y no tomó en consideración los precedentes de la responsable [JI-89/2021] y de esta Sala Regional [SM-JDC-784/2021 y acumulados], entre otros.

### 5.3. Cuestión a resolver

14

A partir de lo expuesto en este juicio, le corresponde a esta Sala Regional, como órgano revisor, analizar la legalidad de la resolución impugnada y determinar si el *Tribunal Local* faltó a los principios de exhaustividad y congruencia, como indica la parte actora o si, por el contrario, fue correcto que revocara la determinación de la *Comisión Estatal* para efectos de dictar una nueva decisión en la que se analizaran los hechos denunciados, para estar en posibilidad de definir si se acredita o no el uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada atribuida a Fernando Adame Doria.

### 5.4. Decisión

Esta Sala Regional considera que debe **confirmarse** la resolución impugnada, por las razones que en el presente fallo se detallan, al estimarse que no existe la falta de congruencia y exhaustividad alegada por el partido actor, pues con independencia de la exactitud de las consideraciones brindadas por el *Tribunal Local*, es correcta la conclusión alcanzada en cuanto a que la *Comisión Estatal* estaba obligada a realizar un análisis pormenorizado del contenido de las publicaciones denunciadas.



Ello es así, dado que, en consideración de este órgano de decisión colegiada, para estar en posibilidad de declarar la existencia de las infracciones denunciadas, la autoridad administrativa electoral estaba obligada a identificar si en ellas se colman los elementos que actualizan la promoción personalizada en propaganda gubernamental, esto es, si en las transmisiones objeto de queja se resaltaron las cualidades personales del funcionario municipal, se refieran a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalaron planes, proyectos o programas de gobierno que rebasaran el ámbito de las atribuciones derivadas del cargo público que ejerció el entonces denunciado o se hizo alusión a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral o proceso de selección de candidaturas de un partido político y, si se puso en riesgo o se vulneró la equidad en la contienda.

De ahí que deban **desestimarse** los planteamientos del partido actor, cuando indica que debió declararse la inexistencia de las infracciones porque las publicaciones se realizaron como parte de un ejercicio de comunicación entre el Presidente Municipal de Linares y la ciudadanía, pues pierde de vista que si bien, en criterio de este Tribunal Electoral, tratándose de personas servidoras públicas, las restricciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones ni impiden su participación en los actos destinados a ese fin, ello será siempre y cuando no se trastoque el principio de equidad en la contienda e imparcialidad en el uso de recursos públicos.

Para lo cual resulta necesario e indispensable, como ordenó la responsable, realizar el correcto estudio de las publicaciones atendiendo al contenido, contexto y temporalidad de su emisión, así como el carácter con el cual se realizaron, conforme a los precedentes que sobre el tema ha emitido este Tribunal Electoral, para definir si se vulneró o no el artículo 134 Constitucional.

## **5.5. Justificación de la decisión**

**5.5.1. El *Tribunal Local*, de manera correcta, ordenó al *Consejo General* emitir una nueva determinación, a fin de analizar adecuadamente el contenido de las transmisiones denunciadas para estar en posibilidad de definir se acredita o no la vulneración al artículo 134 Constitucional**

### **5.5.1.1. Marco normativo**

En relación con la promoción personalizada y el ejercicio indebido de recursos públicos, el párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución General*

establece que las personas integrantes del servicio público de cualquier nivel y ámbito de gobierno tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda.

Por su parte, el párrafo octavo del citado artículo exige que 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, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que, en ningún caso, dicha propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese sentido, la infracción se materializa cuando una persona servidora pública realiza promoción personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, tomando en cuenta las siguientes precisiones.

a. La promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo de la persona servidora pública, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional.

b. Al establecer el texto constitucional *bajo cualquier modalidad de comunicación social* significa que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional, a saber: anuncios espectaculares, cine, **internet**, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para sancionarse.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que para la identificación de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada deben observarse los siguientes elementos<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> 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.



- a) **Personal:** deriva, esencialmente, en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan **plenamente identificable a la persona servidora pública.**
- b) **Objetivo:** impone el análisis del **contenido del mensaje** a través del 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.

Un elemento que no aborda la jurisprudencia invocada, pero que también constituye un elemento relevante de la conducta infractora, es el relativo a determinar el carácter gubernamental de la propaganda<sup>5</sup>.

La Sala Superior ha definido la propaganda gubernamental como el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas, difundida por los poderes federales, estatales y municipales que tenga como finalidad hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación<sup>6</sup>.

A su vez, ha determinado que para considerar que se trata de propaganda gubernamental se requiere reunir cuando menos los siguientes elementos<sup>7</sup>:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública.

---

<sup>5</sup> Según lo ha determinado esta Sala al resolver los juicios SM-JE-74/2020; SM-JE-70/2020 y acumulado, así como SM-JE-63/2018 y SM-JE-64/2018 acumulados, entre otros.

<sup>6</sup> Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-185/2018.

<sup>7</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-185/2018 y SUP-REP-605/2018, entre otros.

b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.

c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.

d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

Se destaca que la propaganda gubernamental puede presentarse incluso en aquellos casos en que no sea suscrita, difundida u ordenada por un ente oficial, ya que también puede configurarse en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, siempre y cuando por sus características o contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística<sup>8</sup>.

La citada disposición constitucional no se traduce en una prohibición absoluta para que las y los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, sino que rige su actuar para la emisión de propaganda gubernamental, porque **deben evitar valerse de ella, con el propósito de obtener ventajas indebidas.**

18

Por lo que, durante las campañas electorales se prohíbe su difusión a través de propaganda gubernamental, no así que se realicen acciones para la ejecución del programa social de que se trate<sup>9</sup>.

De igual forma, debe destacarse que no toda propaganda que contenga la imagen, nombre o voz de una o un servidor público puede catalogarse como violatoria, en materia electoral, de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución General. Para ello, se requiere determinar si los elementos que se contienen en tal propaganda constituyen una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

De manera que es insuficiente la inclusión del nombre, voz e imagen de la persona servidora pública en la propaganda para afirmar que se trata de

---

<sup>8</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en los recursos SUP-REC-1452/2018 y acumulados, así como el diverso SUP-REP-15/2019.

<sup>9</sup> Así lo ha considerado la Sala Superior en la jurisprudencia 38/2013 que en su rubro señala: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



promoción personalizada con el ánimo de influir en la contienda electoral o para posicionarse frente a la ciudadanía en un proceso electoral específico<sup>10</sup>.

Por el contrario, la obligación para las y los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno para utilizar los recursos públicos con fines institucionales y no se utilicen para incidir en la equidad en la contienda, no se limita exclusivamente a la difusión de propaganda gubernamental, sino que se extiende a toda actividad comunicativa, por medio de la cual, se pueda generar alguna influencia o injerencia en el electorado<sup>11</sup>.

➤ **Finalidad de las restricciones en materia de propaganda gubernamental**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>12</sup> ha sostenido que la regla contenida en el artículo 134, párrafo octavo de la *Constitución General* tienen como finalidad regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral e impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a un cargo de elección popular.

➤ **La difusión de propaganda personalizada de servidores públicos como límite constitucional a la libertad de expresión**

19

En criterio de la Sala Superior<sup>13</sup>, el derecho humano a la libertad de expresión no es un derecho de carácter absoluto, lo que implica que en materia electoral su ejercicio debe analizarse a la luz de otros principios constitucionales como el de imparcialidad y equidad, rectores de todo proceso comicial.

En este sentido, se desprende que las prohibiciones previstas en la normativa electoral acotan los derechos de libertad de expresión a efecto de que su ejercicio no contravenga algún precepto constitucional, pues de no ser así se vulnerarían los derechos de los demás aun cuando la propaganda gubernamental no sea pagada con recursos públicos, afectando las condiciones de equidad en la contienda.

Por otra parte, la Sala Superior<sup>14</sup> también ha señalado que, tratándose de personas servidoras públicas, las restricciones a la actividad propagandística

<sup>10</sup> Ver SUP-RAP-43/2019, SUP-JRC-45/2016 y SUP-JE-30/2019.

<sup>11</sup> Ver SUP-REP-139/2019

<sup>12</sup> Véase acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada.

<sup>13</sup> En el expediente SUP-REP-583/2015.

<sup>14</sup> En el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-751/2015.

gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones ni impiden su participación en las actividades que para ese efecto se destinen.

Lo expuesto es así, porque no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional, en el ámbito electoral.

Por ello, es primordial determinar si los elementos que contiene, pueden constituir una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales, habida cuenta de que no se trata de impedir, de manera absoluta, la inserción de imágenes o identificación de servidores públicos, porque ello implicaría llegar al absurdo de tener autoridades o instituciones sin rostro, lo cual entraría en contradicción con el derecho a la información que garantiza el artículo 6 Constitucional, que se traduce en el derecho que tiene la ciudadanía de conocer a sus autoridades y la obligación de las autoridades de rendir cuentas a las y los gobernados.

En ese sentido, es necesario realizar un examen que permita advertir las razones que justifican o explican su presencia.

## 20 ➤ **Uso de recursos públicos**

Como se precisó líneas arriba, el artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución General*, dispone que las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en **todo tiempo** la obligación de **aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad**, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

Por su parte, el artículo 350 de la *Ley Electoral Local*, establece como conducta sancionable a las personas integrantes del servicio público, el incumplimiento

---



al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

Además, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-163/2018, estableció, de manera complementaria, que las disposiciones constitucionales imponen deberes específicos a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

De manera general, la Sala Superior ha señalado que, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública. Además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.

Las restricciones a las personas titulares del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, desde esta perspectiva, garantizan los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio.

De esta manera, si el uso de recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se usa para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios, ello constituye una infracción al citado precepto constitucional.

Finalmente, resulta importante destacar que, a efecto de examinar si se actualiza o no la violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, **es requisito indispensable la acreditación de la aplicación de esos recursos en los actos que se estime vulneran el principio de neutralidad y afectan la equidad en la contenida<sup>15</sup>.**

#### 5.5.1.2. Caso concreto

El *PAN* sostiene que la resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia, pues no existe coincidencia integral entre lo resuelto y la litis planteada en la demanda local, dado que, en su concepto, se introdujeron aspectos ajenos a la controversia, como la afirmación de que el denunciado fue simultáneamente Presidente Municipal y candidato a diputado local, así

---

<sup>15</sup> Así lo sostuvo esta Sala Regional al resolver los juicios SM-JDC-568/2018, SM-JE-63/2018 y SM-JE-150/2021 y acumulado, entre otros.

como la petición de análisis que sobre ello debía hacerse a la luz de la Ley General de Desarrollo Social.

Sostiene que la determinación de la *Comisión Estatal* debió revocarse de manera lisa y llana ante la ausencia de la conducta infractora y por el reconocimiento del *Tribunal Local* de la falta de hechos para analizar.

**Deben desestimarse** los motivos de disenso.

Como se ha sostenido en la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, la observancia del principio de congruencia se colma mediante la correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes, lo considerado y resuelto por la responsable, y consta de dos vertientes, la interna y la externa.

La congruencia interna exige que en la resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutive, y la congruencia externa, impone la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto por la autoridad con la controversia planteada por las partes en el escrito de demanda.

22 Conforme a lo anterior, será incongruente aquella resolución que contenga razonamientos contradictorios o que no exista correspondencia entre éstos y lo resuelto; o bien, omita, rebase o contraríe lo pedido por las partes<sup>16</sup>.

En consideración de este órgano jurisdiccional **no existe la falta de congruencia alegada** por el partido actor pues, contrario a su apreciación, el *Tribunal Local* atendió los argumentos expuestos en la instancia previa conforme a lo planteado en la demanda local, sin emitir consideraciones contradictorias entre sí o ir más allá de lo pedido por el promovente, como se evidenciará enseguida.

En el caso, de la resolución impugnada se observa que el *Tribunal Local* atendió directamente el argumento del *PAN* relativo a la indebida motivación y fundamentación de la diversa determinación de la *Comisión Estatal* que declaró la existencia de las infracciones consistentes en promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, atribuidos a Fernando Adame Doria.

---

<sup>16</sup> De conformidad con la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2010, pp. 23 y 24.



En la demanda local, el *PAN* hizo valer que la decisión del *Consejo General* carecía de la debida fundamentación y motivación porque, entre otros aspectos, *en ninguna oportunidad la responsable indica cómo el denunciando procede a adjudicarse o apropiarse del uso y difusión de los programas sociales o logros de la administración municipal, además que en ningún momento invita en su calidad de Presidente Municipal a la ciudadanía a votar por él, ni condiciona el funcionamiento de la administración.*

En atención al planteamiento descrito, el *Tribunal Local* declaró que asistía razón al *PAN* en cuanto a que la determinación de la *Comisión Estatal* no estaba debidamente fundada y motivada pues, desde su óptica, la citada autoridad electoral omitió precisar qué frases, contenido o contexto específico de las publicaciones denunciadas motivaron la acreditación de las infracciones denunciadas.

La responsable expuso que la autoridad administrativa se limitó a enlistar de manera genérica las publicaciones dividiéndolas en tres apartados: *A tus órdenes ciudadano, Jueves Ciudadano y Jueves de Plaza*, sin precisar las particularidades por las cuales concluyó que en las transmisiones el entonces denunciado resaltaba sus cualidades o atributos personales en la propaganda gubernamental más allá de su labor informativa.

De ahí que ordenara el dictado de una nueva determinación en la que se realizara un estudio exhaustivo de los hechos, palabras, frases, contextos de las publicaciones y se aplicara al caso concreto la jurisprudencia, precedentes y las reglas contenidas en el Acuerdo INE/CG693/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ante esta Sala Regional, el partido actor alega que el *Tribunal Local* incurrió en violación al principio de congruencia, pues revocó para efectos la determinación del *Consejo General* a partir de una premisa incorrecta, como lo es el hecho que Fernando Adame Doria nunca fungió como Presidente Municipal de Linares y candidato a diputado local por el vigésimo cuarto distrito electoral en Nuevo León, al mismo tiempo.

Situación que en su concepto, tanto la *Comisión Estatal* como el *Tribunal Local* ignoraron y forma parte de su indebido razonamiento a lo largo de la cadena impugnativa.

En efecto, este órgano jurisdiccional advierte que el *Tribunal Local* realizó una afirmación inexacta, pues el entonces denunciado solicitó licencia de su cargo

como titular del Ayuntamiento, la cual fue aprobada por el Cabildo el veintiséis de febrero, de modo que, a la fecha de su registro como candidato a diputado, el cuatro de marzo<sup>17</sup>, ya no tenía la calidad de funcionario municipal.

Por tanto, si las transmisiones objeto de denuncia iniciaron el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho y concluyeron el veinticinco de febrero de este año, resulta claro que estas se llevaron a cabo durante el lapso en el cual Fernando Adame Doria fungía como presidente municipal, sin tener ese doble carácter de candidato que se le atribuyó.

Sin embargo, lo anterior no es de la entidad suficiente para considerar que debe revocarse la resolución controvertida como solicita el inconforme, pues más allá de esa afirmación que, como se razona en líneas previas, resulta errónea, esta Sala Regional considera adecuada la conclusión a la que arribó la responsable en cuanto a que la *Comisión Estatal* omitió realizar un estudio exhaustivo de los hechos denunciados, de modo que se evidenciara si se acreditaban o no las infracciones por propaganda gubernamental con promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

24

Como se anticipó, este órgano jurisdiccional comparte lo razonado por el *Tribunal Local* en cuanto a que para poder declarar la existencia de la promoción personalizada resultaba indispensable que la autoridad administrativa electoral explicara los motivos por los que arribó a esa conclusión, esto es, de qué modo consideraba que el entonces denunciado resaltaba cualidades o atributos personales que rebasaran el ámbito de sus atribuciones o excedieran de una labor informativa hacía la ciudadanía.

De modo que el hecho de que Fernando Adame Doria no tuviera el doble carácter de funcionario municipal y candidato a diputado local cuando emitió las transmisiones no implica que por esa razón, en automático, debe eximirse de las irregularidades que se le atribuyeron, pues para ello, la autoridad resolutora del procedimiento sancionador instruido en su contra debe valorar y examinar las transmisiones objeto de queja, para verificar si la transgreden o no el artículo 134 de la *Constitución General*.

De ahí que se estime correcta la revocación para efectos decretada por la responsable, tomando en cuenta que, si bien en criterio de este Tribunal Electoral, tratándose de personas servidoras públicas, las restricciones a la

---

<sup>17</sup> Véase acuerdo CEE-CG-059/2021 de esa fecha, por la que se aprobó el registro de las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa del PAN.



actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones ni impiden su participación en los actos destinados a ese fin, ello será siempre y cuando no se trastoque el principio de equidad en la contienda e imparcialidad en el uso de recursos públicos<sup>18</sup>.

Para lo cual resulta necesario e indispensable, como ordenó el órgano jurisdiccional local, realizar el correcto estudio de las publicaciones atendiendo al contenido y contexto de su emisión y, conforme a los precedentes que sobre el tema ha emitido este Tribunal Electoral, para definir si se vulneró o no el artículo 134 Constitucional.

Resulta, como es importante destacar, definir también, de ser el caso, con claridad, el carácter con el que se le atribuye responsabilidad a Fernando Adame Doria.

En ese mismo orden de ideas, el *PAN* sostiene que debió revocarse de manera lisa y llana la resolución de la *Comisión Estatal* ante el reconocimiento del *Tribunal Local* de la ausencia de hechos y la falta de una conducta infractora.

Sin embargo, como se evidenció líneas arriba, el partido actor parte de una premisa errónea, pues la determinación controvertida en modo alguno cuestiona la existencia de los hechos objeto de denuncia, los cuales deben tenerse por acreditados; por el contrario, lo que la responsable indica es que no fueron examinados adecuadamente y que la *Comisión Estatal* no fundó ni motivó debidamente su determinación para acreditar la existencia de las infracciones.

En el particular, no está en duda que las publicaciones tuvieron como propósito dar a conocer a la ciudadanía diversas obras, actividades y programas desempeñados por el gobierno municipal de Linares y fueron difundidas por el entonces denunciado en una página pública de Facebook y no personal, como erróneamente lo consideró el *Consejo General*<sup>19</sup>; sin embargo, como se precisó, no por esa razón puede catalogarse como un genuino ejercicio de comunicación con la ciudadanía linarense, como pretende el inconforme.

---

<sup>18</sup> Así lo sostuvo esta Sala Regional al resolver el expediente SM-JRC-205/2021 y acumulado.

<sup>19</sup> Se trata de una página pública a la que puede ingresarse incluso sin tener una cuenta en Facebook, a nombre de Fernando Adame y no es un perfil personal como se afirmó desde la instancia administrativa. Se considera lo anterior porque una *página* es un perfil público que permite a artistas, figuras públicas, negocios, marcas, organizaciones sin fines de lucro, crear una presencia en Facebook y conectar con la comunidad, como en el caso.

En efecto, la libertad de expresión de las y los funcionarios públicos debe entenderse como un deber para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público quien, a su vez, tiene el derecho a estar debidamente informada, lo que implica que aquellas personas servidoras públicas tengan la posibilidad de emitir opiniones e informar a la ciudadanía sus acciones, siempre que con ello no se vulneren o se pongan en riesgo los principios rectores de la función comicial.

De modo que sólo resulta justificado restringir las manifestaciones realizadas por una persona en ejercicio de sus funciones públicas cuando se involucren recursos públicos asignados para otro propósito, se manipule, coaccione o condicione dicho ejercicio a cierto presupuesto, se advierta algún contexto o comportamiento inusual o injustificado que permita suponer un posible fraude a la ley<sup>20</sup>.

Por tanto, tratándose de publicaciones como las denunciadas, para declarar la existencia de una violación constitucional y la consecuente restricción a la libertad de expresión y circulación de información, deben existir elementos manifiestos, evidentes o notorios que permitan, razonablemente, presumir que la propaganda denunciada involucra una probable transgresión al artículo 134 de la *Constitución General*.

26

Esa es la razón por la que se instruyó a la autoridad administrativa que efectuara de nueva cuenta su estudio, aspecto que, como se precisó líneas arriba, esta Sala Regional considera adecuado.

#### **5.5.2. Es ineficaz el agravio relativo a la falta de exhaustividad de la resolución impugnada**

El *PAN* indica que el *Tribunal Local* omitió atender el planteamiento relativo a que la emisión de mensajes en Facebook sobre temas de interés público, como lo es la atención a la ciudadanía, no infringe lo dispuesto por la *Constitución General*, al haberse realizado por el entonces denunciado en su carácter de Presidente Municipal y no como candidato, precandidato o aspirante y que, además, tiene derecho a que sus funciones de gobierno sean evaluadas.

A su vez, señala que el Tribunal responsable no observó los criterios emitidos por la Sala Superior en cuanto a que las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre temas de interés público gozan de un nivel especial de tutela

---

<sup>20</sup> Así lo sostuvo la Sala Superior al resolver el juicio electoral SUP-JE-17/2018.



para contribuir en la formación de la opinión pública y tampoco tomó en consideración los precedentes JI-89/2021, SM-JDC-784/2021 y acumulados, el último dictado por esta Sala Regional.

Son **ineficaces** los motivos de inconformidad relacionados con presunta falta de exhaustividad en el análisis de los planteamientos del actor en la instancia previa.

En la demanda local, el *PAN* hizo valer que las transmisiones objeto de denuncia no vulneraron lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional pues, desde su óptica, se efectuaron cuando el entonces denunciado se desempeñaba como presidente municipal, desde su página de Facebook, la cual también debía considerarse como de carácter oficial.

Adicionalmente, expuso que las publicaciones denunciadas constituyen un modelo de comunicación social entre el otrora funcionario municipal y la ciudadanía, y no se trata de propaganda estática o una dinámica de promoción permanente, como determinó el *Consejo General*.

Si bien estos planteamientos no fueron atendidos por el *Tribunal Local*, esta presunta omisión se justifica dado el sentido de la resolución impugnada, en la cual se concluyó que la *Comisión Estatal* debía emitir una nueva determinación, en la que analizara detalladamente los hechos objeto de queja, lo cual, como se expuso en el apartado previo, resulta adecuado. De ahí la ineficacia de su argumento.

Ello es así, pues para arribar a una determinación en cuanto a la acreditación o no de las infracciones denunciadas, se requiere examinar las transmisiones, conocer su contenido, lo que de ellas se desprende, las fechas de su difusión, entre otros aspectos, a fin de advertir si afectaron en alguna forma el proceso electoral de que se trate y si se vulneró el principio de equidad en la contienda; aspectos que, como indicó el *Tribunal Local*, el *Consejo General* omitió examinar al resolver el procedimiento ordinario sancionador.

Por otro lado, el partido actor afirma que el *Tribunal Local* no tomó en consideración diversos criterios, entre ellos, el sostenido por esta Sala Regional al resolver el juicio de la ciudadanía SM-JDC-784/2021 y acumulados; sin embargo, pierde de vista que el precedente invocado no resulta aplicable al caso concreto.

En la citada sentencia, esta Sala Regional determinó, esencialmente, que el margen de actuación de una candidatura que a su vez se desempeñara como

presidenta municipal, no puede ser el mismo que el de cualquier otra persona en el servicio público que no contienda vía reelección, pues al participar en un proceso electoral sin dejar de ser parte del funcionariado municipal, debe permitírsele seguir desarrollando las actividades propias de su encargo, precisamente, porque el sistema constitucional reconoce que, en esa calidad, deberá ser evaluada por la ciudadanía para determinar si se ratifica y permanece en el cargo, o bien, si debe ser reemplazada por otra candidatura.

Conforme al criterio sostenido por este órgano jurisdiccional, la interpretación que debe darse al sistema constitucional actual que permite la elección consecutiva<sup>21</sup>, implica reconocer a favor de quienes se postulen en candidaturas vía reelección, la opción de separarse o no del cargo, de modo que no podría limitarse la posibilidad de las candidaturas en ese carácter, de realizar manifestaciones en etapa de campaña que permitan a la ciudadanía la evaluación de su trabajo, con lo cual se definiría su continuación o no en el cargo, siempre que ello no implique, resulta claro, la vulneración a la normativa constitucional y electoral.

28

Sin embargo, no estamos ante el mencionado supuesto, toda vez que el entonces denunciado no participó en elección consecutiva, pues contendió como candidato a diputado local, de modo que lo indicado en los precedentes que invoca no podía ser considerado por la responsable como pretende.

En conclusión, la posibilidad de comunicación, en este caso, destacadamente vía las redes sociales, de las y los funcionarios públicos cuando hablan de políticas impulsadas durante su gestión o relacionadas con sus funciones, en principio podrían entenderse permitidas, y no generan, en automático, la actualización de una transgresión a la normativa electoral o a alguno de sus principios rectores, salvo que se encuentre acreditado el uso indebido de recursos públicos, coacción a la libertad del sufragio del electorado o alguna otra restricción legal vigente para la propaganda electoral<sup>22</sup>, como lo es, la promoción personalizada, para lo cual, estarán impedidas e impedidos de usar, los espacios del gobierno, al personal de la administración, o cualquier recurso humano, material o de servicios, distinto al de su persona.

De ahí que cuando se esté frente una denuncia en la que se ponga en duda la licitud de esa comunicación, resulta claro que la autoridad electoral de que se

---

<sup>21</sup> Entre otros, al resolver el juicio SM-JDC-784/2021 y acumulados.

<sup>22</sup> Al respecto véase lo decidido por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-59/2019.



trate debe analizar de manera pormenorizada su contenido de frente a los principios rectores de equidad e imparcialidad que deben prevalecer.

Por otra parte, es importante precisar que, en el caso, no resulta aplicable lo resuelto por esta Sala Regional en el juicio electoral SM-JE-20/2018, en el cual se realizó el estudio de las transmisiones denominadas *A tus órdenes ciudadano* y *Jueves de Plaza*, difundidas también por Fernando Adame Doria en el mismo perfil de Facebook denunciado.

Lo anterior, porque a diferencia del presente juicio, en el citado precedente se concluyó que las publicaciones, dada la proximidad con la que se realizaron respecto del proceso electoral 2017-2018, podrían poner en riesgo la equidad de la contienda; lo que, en el presente caso, como lo señaló la responsable no está plenamente acreditado, pues la *Comisión Estatal* no analizó debidamente las transmisiones y por ende, no expuso las razones por las cuales, en su concepto, se actualizaron los elementos de la promoción personalizada en propaganda gubernamental o el uso indebido de recursos públicos.

En consecuencia, al haberse desestimado los motivos de disenso expuestos por el inconforme, lo procedente es confirmar, por las razones expresadas en este fallo, la resolución dictada en el expediente JE-043/2021.

## 6. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma**, por las razones dadas, la resolución controvertida.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por el tribunal responsable.

### NOTIFÍQUESE.

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, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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