



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: TEV-PES-22/2021**

**DENUNCIANTE: MORENA**

**DENUNCIADA: MARTHA  
XIMENA RODRÍGUEZ UTRERA**

**CONDUCTAS DENUNCIADAS:  
PROMOCIÓN PERSONALIZADA  
Y OTRAS**

**MAGISTRADA PONENTE:  
CLAUDIA DÍAZ TABLADA**

**SECRETARIO: JOSUÉ  
RODOLFO LARA BALLESTEROS**

**COLABORÓ: KARLA TÉCATL  
GARCÍA**

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave; veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

**SENTENCIA** mediante la cual se resuelve el Procedimiento Especial Sancionador al rubro indicado, promovido por David Agustín Jiménez Rojas<sup>2</sup>, en contra de Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su calidad de Presidenta Municipal, del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, por presuntos actos que pudieran constituir promoción personalizada, propaganda gubernamental, uso parcial de los recursos públicos, difusión de propaganda con inclusión de menores de edad y actos anticipados de precampaña y campaña.

<sup>1</sup>En adelante todas las fechas se referirán al año dos mil veintiuno, salvo aclaración en contrario.  
<sup>2</sup>Quien se ostenta como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral en Veracruz.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be the name "A." followed by a flourish.

## ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN .....	2
ANTECEDENTES .....	2
I. Contexto.....	2
II. Del procedimiento especial sancionador.....	4
CONSIDERANDOS .....	5
PRIMERO. Competencia.....	5
SEGUNDO. Síntesis de lo expuesto en la denuncia. ....	5
TERCERO. Metodología de estudio.....	6
CUARTO. Estudio de fondo.....	7
RESUELVE .....	70

## SUMARIO DE LA DECISIÓN

En el presente asunto se determina **la inexistencia** de las infracciones a la normativa electoral planteadas por el denunciante, en contra de Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, por hechos consistentes en promoción personalizada, propaganda gubernamental, difusión de propaganda con inclusión de menores de edad, uso parcial de los recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

## ANTECEDENTES

### I. Contexto.

1. **Presentación de la denuncia.** El veintiocho de enero, David Agustín Jiménez Rojas, en su calidad de representante propietario del partido MORENA, ante el Consejo General del Organismo Público Local Electoral en Veracruz, presentó escrito de denuncia en contra de Martha Ximena Rodríguez



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

Utrera, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, por presuntos actos que pudieran constituir promoción personalizada, propaganda gubernamental, uso parcial de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y difusión de propaganda con inclusión de menores de edad.

2. Cabe mencionar que el denunciante en su escrito inicial, solicitó al Organismo Público Local Electoral de Veracruz<sup>3</sup> que, en ejercicio de sus atribuciones, emitiera las medidas cautelares pertinentes, para que cesen las publicaciones denunciadas, las cuales a decir del denunciante, causan inequidad para el próximo proceso electoral.

3. **Radicación.** El veintinueve de enero de dos mil veintiuno, la Secretaría Ejecutiva del Organismo Público Local Electoral de Veracruz<sup>4</sup> radicó la queja bajo el número de expediente CG/SE/PES/MORENA/035/2021, ordenando diversas diligencias.

4. **Acuerdo respecto de la solicitud de medidas cautelares.** Mediante acuerdo de diez de febrero, emitido por la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del OPLEV, por un lado **determinó declarar la improcedencia** de la medida cautelar solicitada respecto de tres de las publicaciones señaladas por el denunciante, asimismo, **se declararon procedentes** la emisión de medidas cautelares respecto de una de las publicaciones señaladas por el denunciante.

5. **Citación para audiencia de pruebas y alegatos.** El

<sup>3</sup> En adelante OPLEV.

<sup>4</sup> En lo subsecuente autoridad instructora, autoridad administrativa electoral o Secretaría Ejecutiva.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'C' or similar character.

tres de marzo, a través de diverso acuerdo, se fijaron las once horas del diez de marzo, para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, la cual sería celebrada a través del sistema de video conferencia.

6. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El diez de marzo, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos.

7. **Remisión a este Tribunal Electoral.** El diez de marzo, mediante acuerdo signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se remitió el expediente del procedimiento especial sancionador a este Tribunal Electoral para su resolución.

## II. **Del procedimiento especial sancionador.**

8. **Turno.** Mediante acuerdo de doce de marzo, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional, tuvo por recibida la documentación remitida por el OPLEV, y ordenó integrar y registrar en el libro de gobierno el medio de impugnación al rubro indicado, turnándolo a la Ponencia a su cargo.

9. **Recepción del expediente y revisión de constancias.** Por acuerdo de quince de marzo, la Magistrada Instructora, tuvo por recibido el expediente identificado con la clave **TEV-PES-22/2021**, a efecto de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley de la materia.

10. **Debida integración.** Analizadas las constancias, mediante acuerdo de veintidós de marzo, la Magistrada Instructora tuvo por debidamente integrado el expediente, de conformidad con el artículo 345, fracción IV y V del Código Electoral del Estado de Veracruz<sup>5</sup> y 181, fracciones IV y V del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral; por lo que,

---

<sup>5</sup> En adelante Código Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

sometió a discusión el proyecto de resolución.

11. **Cita a sesión.** En su oportunidad la Magistrada Instructora citó a las partes a sesión pública no presencial para someter a discusión el proyecto de sentencia.

## CONSIDERANDOS

### **PRIMERO. Competencia.**

12. Este Tribunal Electoral de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66, Apartado B de la Constitución Política del Estado de Veracruz; 329, fracción II, 340, fracción I, 343, 344, 345 y 346 del Código Electoral; 5, 6 y 178 del Reglamento Interior de este órgano jurisdiccional, por tratarse de un escrito de denuncia donde se hace valer la probable comisión de hechos consistentes en presuntos actos que pudieran constituir promoción personalizada, propaganda gubernamental, uso parcial de los recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y difusión de propaganda con inclusión de menores de edad.

### **SEGUNDO. Síntesis de lo expuesto en la denuncia.**

13. Del escrito de denuncia presentado por David Agustín Jiménez Rojas, que dio origen a la instauración del procedimiento sancionador que ahora se resuelve, se desprende lo siguiente:

14. Que, Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su calidad de Presidenta Municipal, del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, ha realizado actos que pudieran constituir promoción personalizada, propaganda gubernamental, uso

parcial de los recursos públicos, difusión de propaganda con inclusión de menores de edad y actos anticipados de precampaña y campaña con lo cual se pone en riesgo la equidad e imparcialidad del proceso electoral 2020-2021 en el Estado de Veracruz.

15. Lo anterior, en virtud de que el denunciante manifiesta que la denunciada ha realizado diversas publicaciones en su cuenta personal de la red social Facebook, las cuales contienen mensajes e imágenes con los que pretenden dar a conocer varias actividades que realiza en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, pues a su juicio, está incurriendo en promoción personalizada, al posicionar su nombre e imagen ante la ciudadanía y población en general, dando la idea de que es ella quien realiza las donaciones y gestiona la entrega de diversos objetos con sus propios recursos económicos, cuestión que a decir del denunciante no sucedió, ya que fueron pagadas con recursos públicos del Ayuntamiento referido; situaciones que, sostiene el denunciado, ponen en riesgo la equidad e imparcialidad del proceso electoral que está transcurriendo actualmente en el estado, lo que pudiera infringir lo establecido en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>.

### **TERCERO. Metodología de estudio.**

16. Expuesto lo anterior y por razón de método, se procederá al estudio de los hechos ya descritos en el siguiente orden:

---

<sup>6</sup> En adelante Constitución Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

A. Marco normativo.

B. Determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados.

C. En caso de encontrarse demostrados, se analizará si los mismos constituyen infracciones a la normativa electoral, en el siguiente orden:

En un primer momento, se analizará si las publicaciones acreditan las conductas de promoción personalizada, propaganda gubernamental y difusión de propaganda con inclusión de menores de edad.

Posteriormente se analizará la conducta de actos anticipados de precampaña y campaña.

Y por último, se hará el estudio correspondiente para analizar la conducta de uso indebido de recursos públicos.

D. Sí tales hechos llegasen a constituir una infracción o infracciones a la normatividad electoral, se estudiará si se encuentra acreditada la responsabilidad del probable infractor.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

17. En la presente consideración se efectuará el estudio de fondo del asunto que nos ocupa, para lo cual se seguirá la metodología establecida con antelación.

#### **Marco Normativo**

#### **Promoción personalizada, propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos**

18. El artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución*

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'C' followed by a flourish.

*Federal* prescribe una orientación general para todas las y los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como *del Distrito Federal y sus delegaciones*, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público; les impone que los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

19. La obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

20. En ese contexto, la disposición constitucional referida contiene, en el párrafo octavo, una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

21. De ese modo, la infracción a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal se materializa cuando un servidor/a público/a realiza promoción personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

22. Como se ha perfilado en la línea de interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor/a público/a, cuya difusión, por sí misma implica promover su persona; aun cuando la misma se contenga en propaganda institucional.

23. Por tal razón, respecto de la expresión *bajo cualquier modalidad de comunicación social* que la citada norma constitucional establece, se sigue que la prohibición de referencia puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social de los funcionarios y de sus gobiernos, por los cuales se difunda visual o auditivamente la figura o la persona del servidor/a público/a, a partir de propaganda relacionada con su gestión.

24. Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan, tiene como finalidad sustancial establecer dicha prohibición de promoción de la persona de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que, a partir de la propaganda gubernamental, se distorsione el carácter institucional y los fines informativos que debe tener. Además, desde luego que se incida en la contienda electoral mediante esa promoción empleada en la propaganda gubernamental, lo que implica un uso indebido de los recursos aplicados, al enfocarse a un fin distinto al que la disposición y mandato constitucional impone.

25. La propaganda gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos

o de orientación social. Asimismo, tiene la finalidad de difusión, ya que las instancias y órganos de Gobierno, a través de ella, informan a las y los gobernados sobre la actividad de sus representantes, y los orientan sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos, programas sociales o de salud, así como trámites administrativos.

26. De ahí que en la "propaganda gubernamental" relativa a servicios públicos y programas sociales, lo fundamental estriba en que los entes públicos a cargo de su prestación den a conocer a la ciudadanía en qué consisten los servicios públicos y programas sociales, la forma y el lugar en que se prestan y cómo pueden beneficiarse de ellos, así como los logros del gobierno, entre otras cosas, es decir, se trata de **un proceso de información institucional**.

27. De ahí que, en la propaganda gubernamental relativa a servicios públicos y programas sociales, lo fundamental estriba en que los entes públicos a cargo de su prestación den a conocer a la ciudadanía en qué consisten los servicios públicos y programas sociales, la forma y el lugar en que se prestan y cómo pueden beneficiarse de ellos, entre otras cosas.

28. 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.

29. 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



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

conurrencia de los siguientes elementos:

- 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.

30. 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.

31. Para afirmarlo así, es primordial determinar si los elementos que se identifiquen pueden o no vulnerar los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

32. 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, entender que las autoridades y las instituciones no tienen la posibilidad de dar a conocer su gestión a partir o mediante el uso de imágenes.

33. 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 tiene la ciudadanía de conocer a sus autoridades y la obligación de las autoridades de rendir cuentas a sus gobernados.

34. Sin embargo, cuando en la propaganda institucional se incluye el rostro, el nombre o la imagen de servidores o servidoras públicos, para concluir que se ajustan a la normativa constitucional, es necesario constatar si existen o no razones que justifican o explican su presencia en la publicidad de su quehacer.

35. 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>7</sup>:

- 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 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

---

<sup>7</sup> De conformidad con la Jurisprudencia 12/2015, de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", consultable en la *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.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

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.

36. Un elemento que no aborda la jurisprudencia invocada, pero que constituye un aspecto relevante en casos como el que se decide, 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.

37. 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.*

38. En cuanto a ésta, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> 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 el empleo o destino de recursos de esa naturaleza<sup>9</sup>; tratándose de propaganda gubernamental que implique el posicionamiento de un servidor/a público/a, no necesariamente debe provenir o estar financiada por un ente

<sup>8</sup> En adelante se le citara como Sala Superior del TEPJF.

<sup>9</sup> Criterio sustentado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-410/2015.

A handwritten signature or mark in the bottom right corner of the page.

público, pues estrechar ese margen de consideración, podría hacer nugatorio el propósito del Constituyente<sup>10</sup>, de preservar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, como valores constitucionales.

39. En percepción de este órgano jurisdiccional, 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.

40. Este tipo de acciones, examinadas por el TEPJF, 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.

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

42. Atento a la línea de interpretación perfilada por la Sala Superior, se coincide en que, para que las expresiones de servidores públicos difundidas por cualquier medio puedan ser

---

<sup>10</sup> Véanse las sentencias dictadas por la Sala Superior en los recursos SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-17/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

consideradas propaganda gubernamental con carácter de promoción personalizada, deberá analizarse si cumplen o no con los elementos personal, temporal y objetivo.

43. Así, debemos entender que existe propaganda gubernamental cuando el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, no solamente cuando la propaganda difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad sea financiada con recursos públicos.

44. Las destacadas faltas a la norma Constitucional se encuentran replicadas en el ámbito local en el artículo 79, de la Constitución Local, y en el numeral 71 del Código Electoral de la entidad.

45. El primero de ellos prevé que los servidores públicos del Estado y los Municipios, tienen 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, y 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 del Estado, y de los municipios, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

46. En tanto que, el segundo de los preceptos mencionados, establece como infracción de las autoridades o los servidores

públicos federales, estatales, municipales, órganos autónomos, y cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal así como en el referido artículo 79 de la Constitución local, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; y durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del numeral 134.

47. En cuanto a la infracción de **uso indebido de recursos públicos** motivada por la difusión de contenido o publicaciones en internet, es importante destacar que la línea de interpretación perfilada por la Sala Superior del TEPJF al decidir el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-74/2019 y acumulados, fue en el sentido de considerar que los recursos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal, para efectos electorales, no necesariamente deben ser materiales, también pueden ser *inmateriales*, como lo son las **redes sociales**.

48. En ocasión de ese precedente, la Sala Superior del TEPJF indicó que ninguna norma prevé que los recursos públicos inmateriales se excluyan de la obligación de emplearlos con imparcialidad, sin influir en la equidad en los procesos electorales, ya que, de lo contrario, implicaría permitir el uso indiscriminado de este tipo de recursos, lo que sería inaceptable, dado el notorio perjuicio en la equidad en la contienda que ello podría provocar.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

49. De manera que, es posible establecer que **las cuentas oficiales en redes sociales de los entes gubernamentales también constituyen recursos públicos** sujetos a la restricción constitucional prevista en citado precepto Constitucional.

#### **Actos anticipados de precampaña y campaña**

50. Los derechos fundamentales de libertad de expresión e información son trascendentales para alcanzar, establecer y consolidar un sistema democrático, pero también es preciso identificar sus límites y alcances.

51. El artículo 6, párrafos primero y segundo, en relación con el 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescriben que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo los casos constitucionalmente previstos, y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, de que ninguna Ley ni autoridad pueden definirlos más allá de los límites previstos en el citado artículo 6.

52. La prohibición constitucional de realizar actos anticipados de campaña -artículo 99, fracción IX, Constitucional Federal-, y el derecho de los contendientes a participar en un proceso electoral en condiciones de equidad, deben entenderse como límites a las libertades de expresión e información en el sentido de que también tutelan un valor constitucionalmente reconocido.

53. Por su parte, el artículo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define los actos

anticipados de campaña como los 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, y por actos anticipados de precampaña considera a las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

54. Para la configuración de los actos anticipados de precampaña y campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:

- **Elemento personal.** Se refiere a que los actos de precampaña y campaña son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, **aspirantes**, precandidatos y candidatos. Es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las precampañas y campañas.
- **Elemento subjetivo.** Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de precampaña y campaña, entendidos según su propia definición legal, como aquéllos que contienen un llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral, debiendo trascender al conocimiento de la ciudadanía.

55. Ahora, en cuanto al elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, el TEPJF ha sustentado el criterio que, para acreditarlo, se debe verificar si la comunicación que se somete a escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tiene por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

56. Ante ello, el análisis de los actos anticipados de campaña debe ser armónico y funcional con el derecho fundamental a la libertad de expresión, en la medida en que sólo se sancionen manifestaciones que se apoyen en elementos explícitos, de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un elector mayor informado del contexto en el cual emitirán su voto.

57. Esas expresiones o manifestaciones (que se dijo tienen que ser claras y sin ambigüedades), implican, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: "vota por", "elige a", "apoya a", "emite tu voto por", "[X] a [tal cargo]", "vota en contra de", "rechaza a"; o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, por lo que existe una permisión de manifestar todo tipo de expresiones distintas a aquéllas, aunque puedan resultar vagas, ambiguas,

sugerentes, subliminales o incluso encontrarse cercanas a lo prohibido.

58. Tales consideraciones dieron origen a la jurisprudencia **4/2018**, con el rubro: "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)".<sup>11</sup>

59. Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha enfatizado este parámetro de medición al señalar que, a fin de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información del electorado, para la configuración de actos anticipados de campaña, se debe acreditar que los hechos denunciados estén expresamente dirigidos a la obtención de sufragios, a través de manifestaciones inequívocas encaminadas a solicitar el apoyo ciudadano en las urnas, dado que de otra manera, se impondría una restricción desproporcionada a tales libertades fundamentales, ya que por mandato expreso del Poder Revisor de la Constitución, es obligación de todas las autoridades garantizar a las personas la protección más amplia de esos derechos mediante la interpretación que más favorezca a fin de promoverlos, respetarlos y protegerlos.

60. Entonces, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña, resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se **apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo**

---

<sup>11</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12, y en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**electoral**, con la intención de influir en el electorado.

61. Finalmente, se debe precisar que en el procedimiento especial sancionador, es aplicable el principio de presunción de inocencia, cuyo marco constitucional vinculantes, lo constituye el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al enunciar, en lo que interesa:

**Artículo 20.** El proceso penal acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción concentración e intermediación.

A. De los principios generales:

I.a X (...)

B. De los derechos de toda persona imputada:

I.A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

II. a IX (...)

62. De la norma constitucional transcrita, se deduce que la presunción de inocencia constituye un derecho fundamental a favor de todo gobernado; por ende, al ser una cuestión central de todo sistema democrático, que tiene por objeto preservar la libertad, la seguridad jurídica y la defensa social, busca proteger a las personas respecto a la limitación de sus derechos.

63. En ese sentido, la presunción de inocencia, es un derecho subjetivo público, que se ha elevado a la categoría de derecho humano fundamental, que posee eficacia en un doble plano: por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye en derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o partícipe de los hechos de carácter delictivo o

análogos a éstos; y por otro lado, el referido derecho opera fundamentalmente en el campo procesal, con influjo decisivo en el régimen jurídico de la prueba.

64. En el derecho administrativo sancionador electoral, como ejercicio de la potestad punitiva del Estado, rige la presunción de inocencia y la responsabilidad debe ser demostrada en un procedimiento donde rijan las garantías del debido proceso. Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia **21/2013**, bajo rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES".<sup>12</sup>

65. En esa línea argumentativa, el principio de presunción de inocencia aplicable al procedimiento sancionador especial un equilibrio entre la facultad sancionadora del Estado y el derecho a una defensa adecuada del denunciado, a fin de que sea el órgano jurisdiccional quien dirime el conflicto partiendo siempre de las bases del debido proceso legal, entre cuyas reglas tenemos justamente, la relativa a que quien afirma está obligado a probar sus afirmaciones con base al régimen probatorio vigente, por lo que es dable tenerlo en cuenta al momento de resolver el procedimiento sometido a estudio del Pleno de este Tribunal Electoral.

### **Propaganda con inclusión de menores de edad**

66. En el Estado mexicano todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los instrumentos internacionales de los que el Estado sea parte, así como de las garantías para su protección y cuyo

---

<sup>12</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60, y en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2013&tpoBusqueda=S&sWord=21/2013>



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los supuestos establecidos constitucionalmente.

67. Así, todas las autoridades del país están supeditadas a promover, respetar y proteger los derechos humanos en concordancia con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, realizando en todo momento interpretaciones normativas que garanticen la protección más amplia a las personas<sup>13</sup>.

68. Conforme a lo anterior, el artículo 4º de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece lo que es del tenor literal siguiente:

**Artículo 4o.-**

(...)

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

**En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.** Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

(...)

69. Asimismo, en el ámbito convencional de los derechos humanos tenemos que la **Convención sobre los Derechos del Niño** estatuye lo siguiente:

(...)

**Artículo 3**

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los

<sup>13</sup> Artículo 1, párrafo primero de la Constitución Federal.



tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

(...)

#### **Artículo 8**

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

(...)

#### **Artículo 16**

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

(...)

70. En lo que interesa a este asunto, la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** establece lo siguiente:

(...)

**Artículo 2. Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley. Para tal efecto, deberán:**

I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

II. Promover la participación, **tomar en cuenta la opinión** y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

(...)

**El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.**

**Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.**

**Artículo 6.** Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son **principios rectores**, los siguientes:

I. El interés superior de la niñez;

II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los tratados internacionales;

(...)

71. Asimismo, del parámetro constitucional, convencional y legal se desprenden las siguientes premisas:

a) Son niños y niñas las personas menores de 12 años, y adolescentes aquellas entre los 12 años cumplidos y menores de 18 años<sup>14</sup>.

b) En los asuntos que involucren niñas, niños y adolescentes, las decisiones y actuaciones del Estado velarán y cumplirán con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos y otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de sus derechos<sup>15</sup>.

c) El interés superior del menor implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la

<sup>14</sup> Artículo 5, primer párrafo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

<sup>15</sup> Artículo 4º, párrafo noveno de la Constitución Federal; así como artículo 3 párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño<sup>16</sup>.

d) Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación<sup>17</sup>.

e) En su desarrollo integral deberán garantizarse todas las medidas de protección que su minoría de edad requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado<sup>18</sup>.

f) Derivado de su derecho a la intimidad, identidad y protección de datos personales, los medios de comunicación deben abstenerse de conductas que pongan en peligro la vida, integridad, dignidad o vulneren el ejercicio de los derechos de las personas menores de dieciocho años<sup>19</sup>.

72. Por su parte, los Lineamientos para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales establecen lo que es del tenor literal siguiente:

(...)

#### **Primera parte. Disposiciones generales**

##### **Objeto**

1. El objeto de los presentes Lineamientos es establecer las directrices para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que aparezcan directa o incidentalmente en la propaganda "político-electoral" de los partidos políticos, coaliciones, candidatos/as de coalición y candidatos/as independientes, así como de los mensajes transmitidos por las autoridades electorales federales y locales o las personas físicas o morales que se encuentren vinculadas directamente a uno de los sujetos mencionados, atendiendo a su calidad o naturaleza jurídica, por cualquier medio de comunicación y difusión.

##### **Alcances**

2. Los presentes Lineamientos son de aplicación general y de observancia obligatoria para los sujetos siguientes:

---

<sup>16</sup> Véase tesis de rubro "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO". Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J., 5/2012 (9a.). Página: 334.

<sup>17</sup> Artículo 16 Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>18</sup> Artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como, Artículos 6, párrafo 2 y 8, párrafo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>19</sup> Artículos 77 y 80 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

- a) partidos políticos,
- b) coaliciones,
- c) candidatos/as de coalición
- (...)

Los sujetos obligados deberán ajustar sus actos de propaganda político-electoral o mensajes a través de radio, televisión, medios impresos u otros en el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, en el caso de que aparezcan niñas, niños o adolescentes, a lo previsto en los presentes Lineamientos, durante el ejercicio de sus actividades ordinarias y los procesos electorales en el territorio nacional, velando por el interés superior de la niñez.

Formas de mostrarse en propaganda electoral.

5. Las niñas, niños o adolescentes aparecen en la propaganda político-electoral y en los mensajes de las autoridades electorales de forma directa o incidental. Es directa cuando la imagen, voz y/o cualquier otro dato que haga identificable a la niña, el niño o la o el adolescente es exhibido con el propósito de que forme parte central de la propaganda político-electoral o mensajes, o del contexto de éstos. Es incidental cuando la imagen y/o cualquier otro dato que hace identificable a la niña, el niño o la o el adolescente es exhibido de manera referencial en la propaganda o mensajes electorales sin el propósito de que sea parte del mensaje y contexto de la misma.

**Requisitos para mostrar niñas, niños o adolescentes en la propaganda político-electoral**

Consentimiento de la madre y del padre, de quien ejerza la patria potestad o de los tutores.

7. Por regla general, el consentimiento de quien o quienes ejerzan la patria potestad o del tutor o, en su caso, de la autoridad que debe suplirlos respecto de la niña, el niño o la o el adolescente para que aparezca en la propaganda político-electoral o mensajes mediante su imagen, voz o cualquier otro dato que lo haga identificable de manera directa o incidental, así como para que sea videograbada la explicación a que hace referencia el lineamiento 8, deberá ser por escrito, informado e individual (...)

Explicación sobre el alcance de la participación y opinión informada de la niña, del niño o de la o el adolescente.

8. Los sujetos obligados de acuerdo el lineamiento 2 deberán videograbar, por cualquier medio, la explicación que brinden a las niñas, niños y adolescentes, entre 6 y 17 años, sobre el alcance de su participación en la propaganda política o electoral, su contenido,

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

temporalidad y forma de difusión, asegurándose que reciba toda la información y asesoramiento necesarios para tomar una decisión; y recabar su opinión, tomando en cuenta su edad, madurez y desarrollo cognitivo. Dicha opinión deberá ser propia, informada, individual, libre, expresa, espontánea, efectiva y genuina, que sea recabada conforme a las guías metodológicas que proporcionará la autoridad electoral.

Exhibición incidental sin consentimiento y opinión

14. En el supuesto de exhibición incidental de la niña, del niño o de la o del adolescente en la propaganda político-electoral y mensajes de las autoridades electorales y **ante la falta del consentimiento de la madre y/o del padre, de quien ejerce la patria potestad, del tutor** o, en su caso, de la autoridad que los supla, **se deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen**, la voz o cualquier otro dato que haga identificable al menor de edad, garantizando la máxima protección de su dignidad y derechos.

73. De dichos lineamientos, en términos generales, se obtiene lo siguiente:

- El objetivo de los Lineamientos es establecer las directrices para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que aparezcan directa o incidentalmente en la propaganda "**político-electoral**"
- Los sujetos obligados del cumplimiento a tales directrices son, entre otros, partidos políticos, coaliciones y candidatos/as de coalición.
- En propaganda electoral los menores de edad podrán aparecer en forma directa o incidental.
- La manera directa es cuando la imagen, voz y/o cualquier otro dato que haga identificable a la niña, el niño o la o el adolescente es exhibido con el propósito de que forme parte central de la propaganda político-electoral o mensajes, o del contexto de éstos.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

- La manera incidental es cuando la imagen y/o cualquier otro dato que hace identificable a la niña, el niño o la o el adolescente es exhibido de manera referencial en la propaganda o mensajes electorales sin el propósito de que sea parte del mensaje y contexto de la misma.
- Para difundir propaganda donde aparezcan menores de edad, se deben cumplir con los parámetros establecidos, es decir, contar con los permisos de quien ejerza la patria potestad del menor, así como con la opinión libre, individual e informada de éste.
- Si no se cuenta con dichos parámetros, en el supuesto de exposición incidental, **se deberá difuminar, ocultar o hacer irreconocible la imagen**, la voz o cualquier otro dato que haga identificable al menor de edad, garantizando la máxima protección de su dignidad y derechos.

74. Por tanto, los sujetos obligados en los Lineamientos cuando pretendan utilizar imágenes de menores de edad en su propaganda **indefectiblemente** deberán cubrir esos requisitos, pues de lo contrario no podrán difundir propaganda que contenga tales imágenes.

### **Redes sociales**

75. En cuanto a **redes sociales**, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte sobre cualquier medida que pueda impactarlas, debe orientarse a

salvaguardar la libre y genuina interacción entre usuarios<sup>20</sup>.

76. De manera que los mensajes publicados gozan de la presunción de espontaneidad<sup>21</sup>, en otras palabras, son expresiones que, en principio, se estiman manifiestan la opinión de quien las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas en la libertad de expresión e información.

77. En particular, en cuanto a la red social denominada **Facebook**, existen distintos tipos de cuentas para que las personas, empresas, establecimientos o figuras públicas puedan hacer publicaciones, según las reglas establecidas por la empresa a cargo de la plataforma, este caso, de la compañía *Facebook Ireland Limited*.

78. Sobre los tipos de cuentas, estas han sido definidas por la empresa a partir de diversos requerimientos que se han formulado en la sustanciación de distintos medios de impugnación por diversas autoridades jurisdiccionales, diferenciando entre perfil y página como se indica:

- Un **perfil** es un espacio personal en donde los usuarios pueden expresar quiénes son y qué está pasando en sus vidas. Los usuarios de Facebook pueden compartir sus intereses, fotos, videos y cualquier otra información personal.

- 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 conectarse con la comunidad de esa red, y al ser compartida entre los usuarios aumenta su exposición y alcance. Además, se tiene acceso a las estadísticas

<sup>20</sup> Jurisprudencia 19/2016 de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS", consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, pp. 33 y 34.

<sup>21</sup> De conformidad con la jurisprudencia 18/2016 de la Sala Superior, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES", consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, pp. 34 y 35.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

de la página sobre las publicaciones con las que interactúan las personas y datos demográficos como edad y lugar.

- Tanto perfiles como páginas pueden tener una insignia o **marca azul**, lo que significa que están *verificados* por la empresa Facebook y son o pertenecen a un *auténtico personaje público*.

79. Así, toda vez que en estas plataformas, las personas usuarias pueden interactuar de distinta forma generando contenidos o ser simples espectadores de la información generada y difundida, en principio, esto permite presumir que lo que en ella se publica se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político.

80. Sin embargo, esta presunción debe verla el operador jurídico frente a la calidad particular que tiene el usuario, pues cierto es que los espacios o plataformas digitales pueden también utilizarse, bajo la apariencia del ejercicio de la libertad de expresión, para desplegar conductas contrarias a la norma.

81. Derivado de ello, es especialmente relevante que la autoridad que tramita el procedimiento identifique el tipo de cuenta donde se difundió la publicidad denunciada.

**Análisis para determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados.**

**I. Pruebas ofrecidas por el denunciante.**

a) **Documental pública.** Consistente en el documento que se genere con motivo de la verificación y certificación de los enlaces de la red social Facebook, que precisó en su escrito de denuncia, donde aparece la imagen de la C. Martha Ximena Rodríguez Utrera, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz.

b) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que favorezca a quien representa en el presente

Procedimiento Especial Sancionador, y la documentación que obra en su denuncia.

**c) La presuncional, en su doble aspecto legal y humano.** Consistente en todo lo que el OPLEV pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a mis intereses.

**d) Pruebas técnicas.** Consistentes en links de páginas de internet, señalados por el actor en diversas partes de su escrito de denuncia, los cuales se enlistan a continuación:

1. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159033439239295>
2. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/videos/10159033552959295>
3. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159020078279295>
4. <https://www.facebook.com/story.php?story%20fbid=10158935804199295&id=647624294>

## **II. Pruebas ofrecidas por la denunciada.**

82. Del escrito de alegatos aportado por la denunciada, se advierte que no señala ni anexa prueba alguna.

## **III. Pruebas recabadas por la autoridad instructora, en ejercicio de su facultad investigadora.**

**a) Documental pública.** Consistente en copia certificada del Acta OPLEV-OE-086-2021<sup>22</sup>, y anexo, emitida por la Unidad Técnica de Oficialía Electoral del OPLEV, de treinta de enero, relativa a la inspección y certificación de las siguientes

---

<sup>22</sup> Visible a fojas 66 a la 80 del expediente al rubro citado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

ligas electrónicas:

- I. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159033439239295>
- II. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/videos/1015903355295295>
- III. <https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159020078279295>
- IV. <https://www.facebook.com/story.php?story%20fbid=10158935804199295&id=647624294>

**b) Documental pública.** Consistente en el oficio sin número, de fecha veintitrés de febrero, signado por el Síndico único Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz, en el cual informó que no posee cuenta oficial del cargo de Presidencia Municipal, y en donde menciona que *“no existe en el Ayuntamiento un proyecto o programa social, a través del cual se establezca realizar la entrega de juguetes, ya que de conformidad al artículo 35, fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, se aplicó la distribución de lo señalado, aplicado por recursos propios dentro de la cuenta de actos cívicos”*.

También menciona que *“no existe en el Ayuntamiento un proyecto o programa social, a través del cual se establezca realizar la entrega de pollos, ya que de conformidad al artículo 35, fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, se aplicó la distribución de lo señalado, aplicado por recursos propios dentro de la cuenta de ayudas asistenciales”*.

De igual manera, manifiesta que *“no existe en el Ayuntamiento un proyecto o programa social, a través del cual se establezca realizar la entrega de alimentos ya que de conformidad al*

*artículo 35, fracción II de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz, se aplicó la distribución de lo señalado, aplicado por recursos propios dentro de la cuenta de ayudas asistenciales". Asimismo, remitió constancias de facturas correspondiente de la entrega de apoyos de juguetes; constancias de facturas, información de beneficiarios correspondiente de la entrega de pollos; constancias de facturas, información de beneficiarios correspondiente de la entrega de alimentos;*

Por otra parte, informó que la C. Martha Ximena Rodríguez Utrera, no ha presentado solicitud de licencia para separarse del cargo, ya que no contiene para ningún cargo público, para el proceso electoral actual.<sup>23</sup>

### **Reglas para la valoración de las pruebas**

83. De conformidad con el artículo 332 del Código Electoral, las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y de la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, con el objeto de producir convicción sobre los hechos controvertidos.

84. El citado numeral establece que las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

85. Asimismo, que las documentales privadas, técnicas e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando, a

---

<sup>23</sup> Visible a fojas 238-239 del expediente al rubro citado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

juicio del órgano competente para resolver, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí.

86. Respecto a las pruebas técnicas, es conveniente tener presente que de acuerdo con el artículo 359, fracción III del Código Electoral, se considerarán como tales, a aquellos medios de reproducción de imágenes que tengan por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos; en esos casos el aportante deberá señalar correctamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduzca la prueba.

87. Sin embargo, respecto de las mismas existe la posibilidad de confección, pues es un hecho notorio que actualmente existe al alcance común una gran variedad de aparatos y recursos tecnológicos y científicos para la obtención de imágenes de acuerdo al deseo, gusto o necesidad de quien las realiza.

88. Lo anterior, en relación con las jurisprudencias **6/2005** y **4/2014** de la Sala Superior del TEPJF de rubros: "PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA"<sup>24</sup>, y "PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE

---

<sup>24</sup> Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 255 y 256, así como en la página electrónica: <https://www.te.gob.mx/USEapp/>

CONTIENEN<sup>25</sup>.

89. De esta forma, como se explicó anteriormente, las pruebas técnicas por sí solas no cuentan con valor probatorio pleno, sino que tienen que ser concatenadas con otra u otras probanzas que permitan al juzgador determinar si se tienen por acreditados los hechos denunciados.

90. Por su parte, las actas emitidas por la Oficialía Electoral al ser documentales públicas con pleno valor probatorio, únicamente respecto a su contenido, en términos de lo dispuesto por los artículos 331, párrafo tercero, fracción I; 332, párrafo segundo y 359, fracción I, inciso c), del Código Electoral.

#### **IV. Diligencias realizadas por la autoridad administrativa.**

a) **Acuerdo de requerimiento<sup>26</sup>.** Mediante acuerdo de veintinueve de enero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se ordenó a la Unidad Técnica de la Oficialía Electoral de la referida autoridad, realizará la certificación de contenido de los links aportados por el denunciante, además de requerirle a este, que señalara el domicilio o correo electrónico para poder notificar a la denunciada.

b) **Acta circunstanciada AC-OPLEV-OE-086-2021<sup>27</sup>.** Acta de treinta de enero, signada por diversa persona con delegación de funciones del OPLEV, en la cual se certificó el contenido de los links que refirió el denunciante en su escrito de denuncia, anteriormente citados.

<sup>25</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23 y 24, y en la página electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

<sup>26</sup> Visible a fojas 33 a la 39 del expediente en que se actúa.

<sup>27</sup> Visible a fojas 66 a la 80 del expediente en que se actúa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

c) **Acuerdo de requerimiento**<sup>28</sup>. Mediante acuerdo de seis de febrero, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se requirió al denunciante y a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del OPLEV, respectivamente, diversa información relacionada con la denunciada.

d) **Acuerdo de admisión de la queja**<sup>29</sup>. Mediante acuerdo de nueve de febrero, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se admitió el escrito de queja presentado por el denunciante.

e) **Acuerdo CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021**<sup>30</sup>. Acuerdo de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del OPLEV, aprobado en sesión extraordinaria urgente, en la modalidad de video conferencia, el diez de febrero, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formuladas por la representación del Partido Político MORENA; en el procedimiento especial sancionador CG/SE/PES/MORENA/035/021, del que derivó el cuaderno auxiliar de medidas cautelares CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021.

f) **Acuerdo de recepción**<sup>31</sup>. Mediante acuerdo de doce de febrero, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibido el acuerdo de medidas cautelares CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021, para los efectos legales conducentes.

g) **Acuerdo de recepción**<sup>32</sup>. Mediante acuerdo de doce de febrero, emitido por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo

<sup>28</sup> Visible a fojas 49 a la 52 del expediente en que se actúa.

<sup>29</sup> Visible a fojas 81 a la 84 del expediente en que se actúa.

<sup>30</sup> Visible a fojas 86 a la 136 del expediente en que se actúa.

<sup>31</sup> Visible a fojas 146 a la 149 del expediente en que se actúa.

<sup>32</sup> Visible a fojas 205 a la 208 del expediente en que se actúa.

por recibido el oficio OPLEV/DEPPP/347/2021, signado por la Directora Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, y anexo, con la que se dio cumplimiento al requerimiento efectuado el seis de febrero.

**h) Acuerdo de recepción<sup>33</sup>.** Mediante acuerdo de dieciocho de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibida la documentación remitida por la C. Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su carácter de Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz, a través del cual informó las acciones realizadas en atención al acuerdo de medidas cautelares.

**i) Acuerdo de requerimiento<sup>34</sup>.** Mediante acuerdo de diecinueve de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se requirió al Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, a efecto de que informara y remitiera diversa información.

**j) Acta circunstanciada AC-OPLEV-OE-166-2021<sup>35</sup>.** Acta de veinte de febrero, signada por diversa persona con delegación de funciones del OPLEV, en la cual se certificó el contenido del link solicitado mediante acuerdo de dieciocho de febrero, anteriormente citado.

**k) Acuerdo de recepción<sup>36</sup>.** Mediante acuerdo de veintidós de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibida el Acta AC-OPLEV-OE-166-2021, realizada por la Unidad Técnica de Oficialía Electoral del OPLEV.

<sup>33</sup> Visible a fojas 175 a la 176 del expediente en que se actúa.

<sup>34</sup> Acuerdo de requerimiento que consta a fojas 218 a 221 del expediente en que se actúa.

<sup>35</sup> Visible a fojas 180 a la 182 del expediente en que se actúa.

<sup>36</sup> Visible a fojas 185 a la 188 del expediente en que se actúa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**l) Acuerdo de recepción de documentación<sup>37</sup>.** Mediante acuerdo de veintisiete de febrero, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibida diversa documentación remitida por parte del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, a través del Síndico Único, en cumplimiento al requerimiento ordenado mediante acuerdo de diecinueve de febrero del año pasado.

**m) Acuerdo de cita a sesión de pruebas y alegatos y emplazamiento<sup>38</sup>.** Mediante acuerdo de tres de marzo, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse el diez de marzo de dos mil veintiuno a las once horas, a través del sistema de videoconferencia.

**n) Acta de la audiencia de pruebas y alegatos<sup>39</sup>,** celebrada el diez de marzo, firmada por la Servidora pública adscrita a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos.

**o) Acuerdo<sup>40</sup>.** Mediante acuerdo de diez de marzo, firmado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, entre otras cuestiones, se ordenó remitir a este órgano jurisdiccional el expediente formado con motivo de la denuncia.

#### **V. Alegatos presentados por el denunciante y la denunciada en la audiencia de pruebas.**

##### **Del denunciante:**

91. Manifiesta que de todo el material que obra en el expediente se acreditan las conductas que se le atribuyen a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de

<sup>37</sup> Visible de la foja 354 a la 355 del expediente en que se actúa.

<sup>38</sup> Visible a fojas 356 a la 383 del expediente en que se actúa.

<sup>39</sup> Visible de las fojas 422 a la 431, del expediente en que se actúa.

<sup>40</sup> Visible a fojas 433 a la 434 del expediente en que se actúa.

Una firma manuscrita en tinta azul, ubicada en la parte inferior derecha del documento.

Doblado, Veracruz, consistentes en promoción personalizada, propaganda gubernamental, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, con las cuales pone en riesgo los principios de equidad e imparcialidad del proceso electoral que se está desarrollando actualmente en el estado.

**De la denunciada:**

92. Manifiestan que la denuncia presentada por el denunciante debe ser improcedente, en atención a que las publicaciones de las que se duelen, no contienen ninguna violación a las normas de propaganda gubernamental y de promoción personalizada, pues a decir de la denunciada, en ninguna de las publicaciones se desprende que realice manifestaciones hacia alguna fuerza política o que exalte sus cualidades o logros personales.

93. Asimismo, refieren que es falso lo señalado por el denunciante respecto a que se violan los principios de equidad e imparcialidad en el actual proceso electoral, puesto que en ningún momento se le está invitando a la ciudadanía a votar por determinado partido político, sino que únicamente se está informando sobre las actividades realizadas por el Ayuntamiento.

**Acreditación de los hechos**

94. En cuanto a los hechos que se tienen por demostrados se enlistan los siguientes:

- ❖ Que la C. **Martha Ximena Rodríguez Utrera**, tiene la calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, hecho que acepta en su contestación y, que no se encuentra controvertido;



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

además de ser un hecho público y notorio.

- ❖ La titularidad del perfil en la red social denominada Facebook, con el nombre de "Ximena RU", que corresponde a la Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz.

Cuestión que se corrobora de igual manera con el escrito de diecisiete de febrero del año en curso, signado por la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz<sup>41</sup>, a través del cual manifestó dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por el OPLEV dentro del cuaderno CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021, en donde se le ordenó retirar la siguiente publicación de la red social de Facebook:

<https://www.facebook.com/story.php?story%20fbid=10158935804199295&id=647624294>

Cuestión que al resultar evidente, se tiene por acreditada.

- ❖ La existencia de las cuatro publicaciones denunciadas, dado que así se hizo constar en la certificación realizada en el acta de la Unidad Técnica de Oficialía Electoral, AC-OPLEV-OE-086-2021, además de que la denunciada no negó su existencia.
- ❖ Las publicaciones denunciadas se realizaron en diversas fechas, entre los meses de noviembre y diciembre de la pasada anualidad, y en enero del año en curso.
- ❖ La existencia de diversas facturas de compra de

---

<sup>41</sup> Visible a foja 173 del expediente en que se actúa.

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

juguetes, pollos y dulces, por parte del Ayuntamiento de Soledad de Doblado.

- ❖ Inexistencia en el Ayuntamiento de algún proyecto o programa social que establezca la entrega de juguetes, pollos o entrega de alimentos.
- ❖ La existencia de diversas órdenes de pago a nombre de Ángel Francisco Salinas Ortiz, por concepto de reembolso de gastos de día de reyes, por el pago de gastos sujetos a comprobación (compra de insumos para COVID-19).
- ❖ Que a la fecha la denunciada Martha Ximena Rodríguez Utrera, no ha presentado solicitud de licencia o permiso para separarse de su cargo como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado.

#### **Publicaciones en la red social Facebook.**

95. De las diligencias realizadas por el OPLEV, que constan en el acta AC-OPLEV-OE-086-2021, de treinta de enero, así como de su anexo; se acredita que en la cuenta de la red social Facebook, con el perfil denominado "Ximena RU", se publicaron dos videos y dos publicaciones, mismas que pueden ser visualizadas a través de las ligas electrónicas señaladas por el denunciante.

96. Por otra parte, como se dijo anteriormente, este Tribunal Electoral, estima que la titularidad de la cuenta de Facebook antes referida, se encuentra acreditada.

97. Lo anterior, tomando en cuenta las manifestaciones contenidas en el escrito de alegatos de la denunciada, recibido el diez de marzo en la Oficialía de Partes del OPLEV, en el



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

cual únicamente alega que del contenido de dichas publicaciones no se logra desprender que existan los elementos para constituir las conductas que se le atribuyen, por lo tanto, al no negar tales publicaciones, es que se da por hecho que si es la titular de la cuenta.

98. Cuestión que se corrobora de igual manera con el escrito de diecisiete de febrero del año en curso, signado por la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, a través del cual manifestó dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por el OPLEV dentro del cuaderno CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021, en donde se le ordenó retirar la publicación de la red social de Facebook identificada con el link "4".

99. De esta forma, la adminiculación de las pruebas técnicas ofrecidas por el denunciante, y la documental pública consistente en el acta de certificación AC-OPLEV-OE-086-2021, levantada por el personal de la Unidad Técnica del OPLEV, y que no exista negación por parte de la denunciada, permiten acreditar de manera fehaciente que el perfil alojado en la plataforma de Facebook, con el nombre de Ximena RU, corresponde, precisamente, a la Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz; de ahí que se reconozca su responsabilidad directa en la difusión de los videos y publicaciones objeto de la denuncia a través de la citada red social.

100. Sin embargo, al tratarse de pruebas técnicas aportadas por el denunciado, las cuales fueron perfeccionadas por el OPLEV, a través del acta de certificación AC-OPLEV-OE-086/2021, la cual tiene la calidad de documental pública, tal

cuestión solo hace prueba plena respecto de la existencia de las publicaciones en esas fechas, más no así de que los hechos ahí descritos se hayan realizado en los términos que señala el denunciante.

### **Caso concreto**

#### **Promoción personalizada, propaganda gubernamental y difusión de propaganda con inclusión de menores de edad, por parte de la Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz**

101. Este órgano jurisdiccional procederá a determinar si en las publicaciones denunciadas se acreditan los tres elementos personal, objetivo y temporal, que configuran la promoción personalizada por parte de la Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz, con impacto en el actual proceso electoral.

102. Lo anterior, porque como ya se expuso, la Sala Superior del TEPJF ha sustentado a través de la jurisprudencia **12/2015** de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA", que a fin de determinar si la propaganda bajo análisis es susceptible de vulnerar el mandato constitucional consagrado en el citado artículo 134, deben colmarse necesariamente tres elementos: el personal, el objetivo y el temporal.

103. Resulta preciso señalar que, del Acta de certificación AC-OPLEV-OE-086-2021, y de las pruebas aportadas por el quejoso y las recabadas preliminarmente por el OPLEV, existen elementos suficientes con los que se pudiera presumir que en los links "1", "2", "3" y "4" la C. Martha Ximena



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

Rodríguez Utrera, en su calidad de **Presidenta Municipal de Soledad de Doblado**, ha realizado publicaciones en la red social Facebook, de las que a decir del denunciante se advierten elementos de promoción personalizada.

N. de Link	Red Social	Links
1	Facebook	<a href="https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159033439239295">https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159033439239295</a>
2	Facebook	<a href="https://www.facebook.com/ximena.utrera/videos/10159033552959295">https://www.facebook.com/ximena.utrera/videos/10159033552959295</a>
3	Facebook	<a href="https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159020078279295">https://www.facebook.com/ximena.utrera/posts/10159020078279295</a>
4	Facebook	<a href="https://www.facebook.com/story.php?story%20fbid=10158935804199295&amp;id=647624294">https://www.facebook.com/story.php?story%20fbid=10158935804199295&amp;id=647624294</a>

104. En relación con lo anterior, para una mejor percepción, se procederá a insertar las capturas de pantalla tomadas por la autoridad administrativa, contenidas en el Acta AC-OPLEV-OE-086-2021, respecto de las ligas electrónicas objeto de certificación identificadas con los numerales "1", "2", "3" y "4" en que se contienen los videos e imágenes publicados.

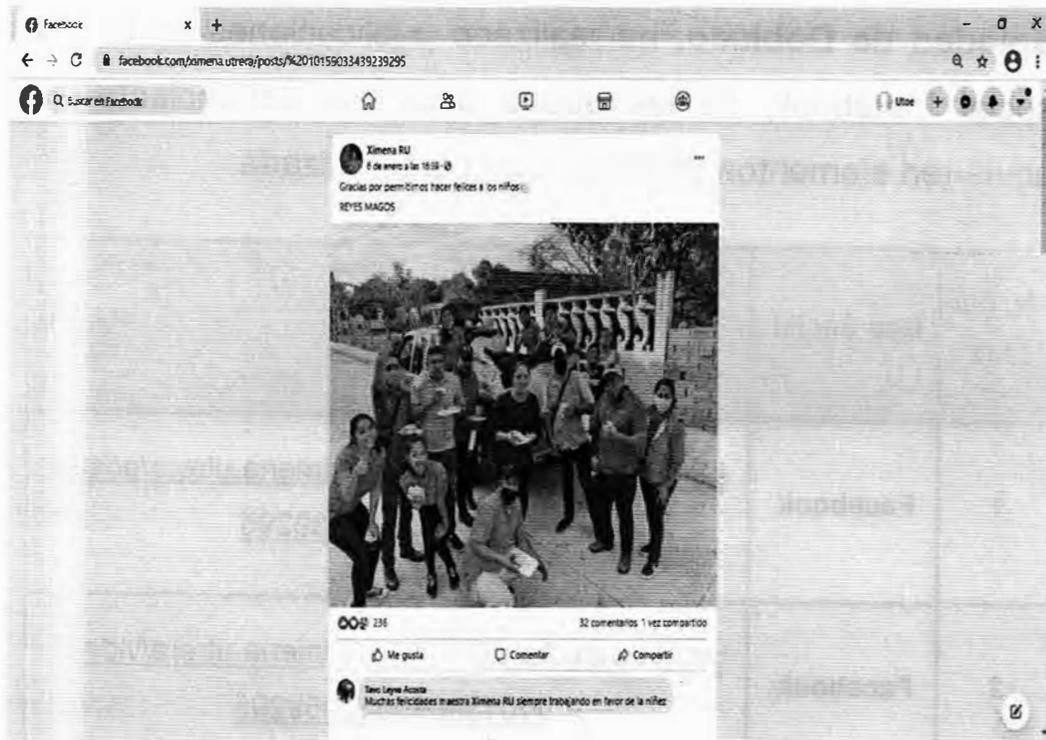


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "1" que. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.

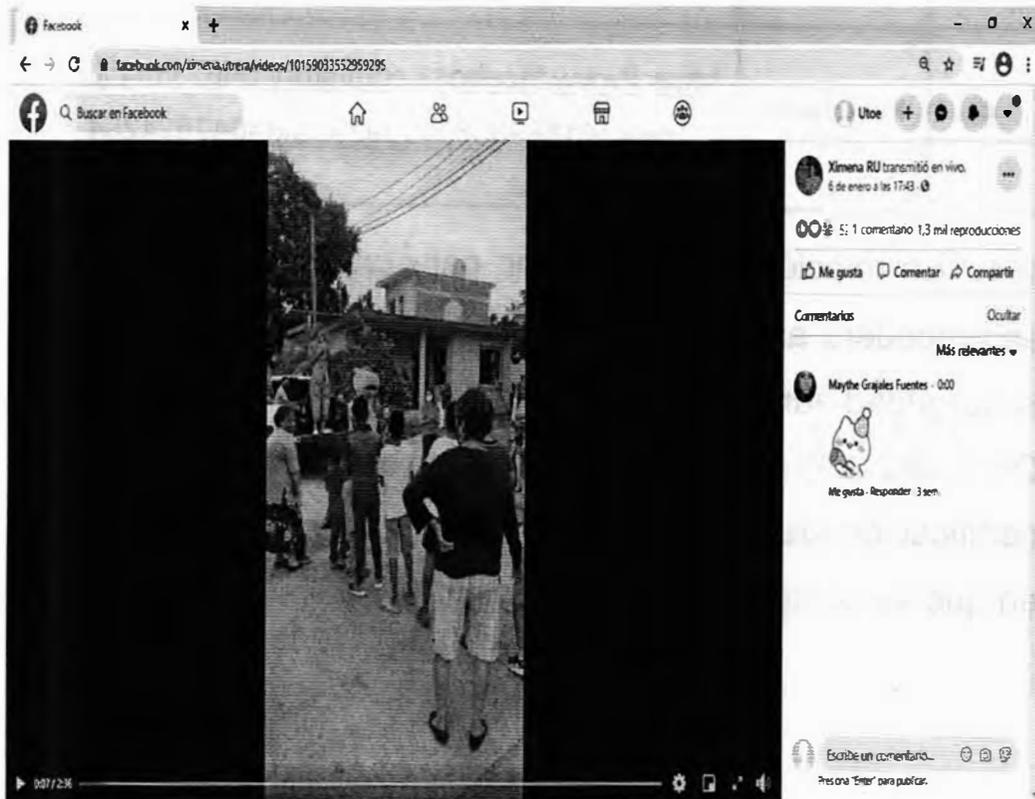


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "2" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

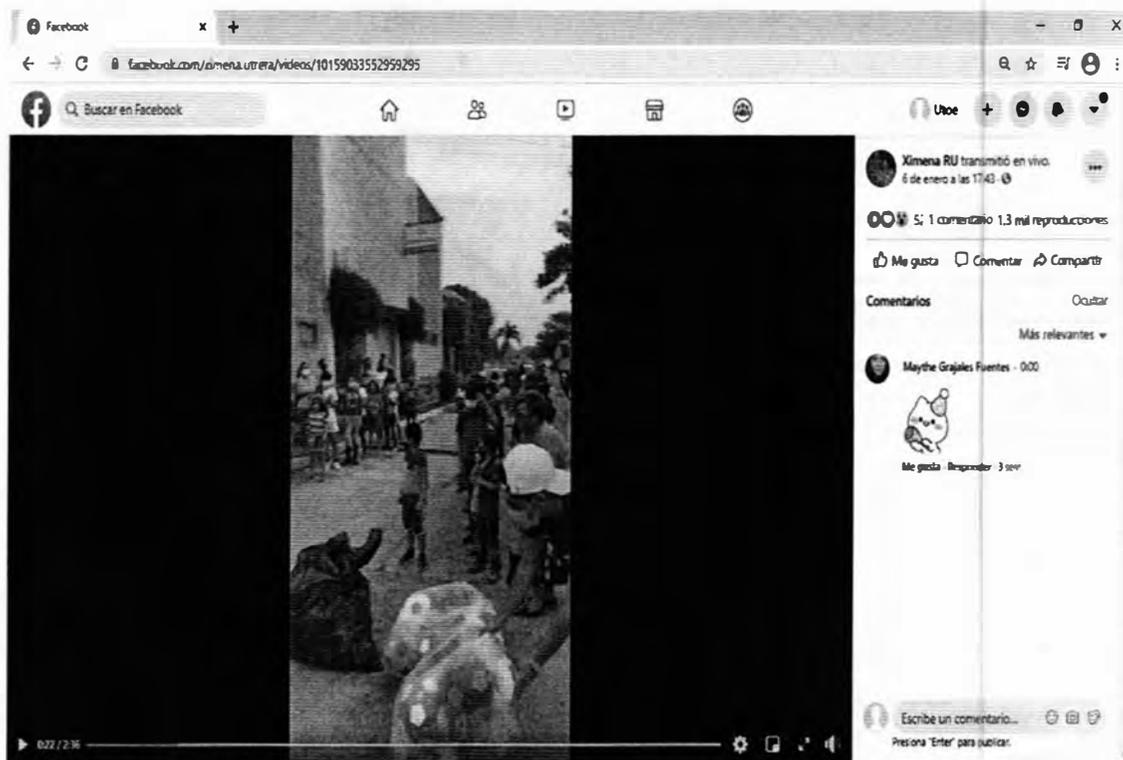


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "2" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.

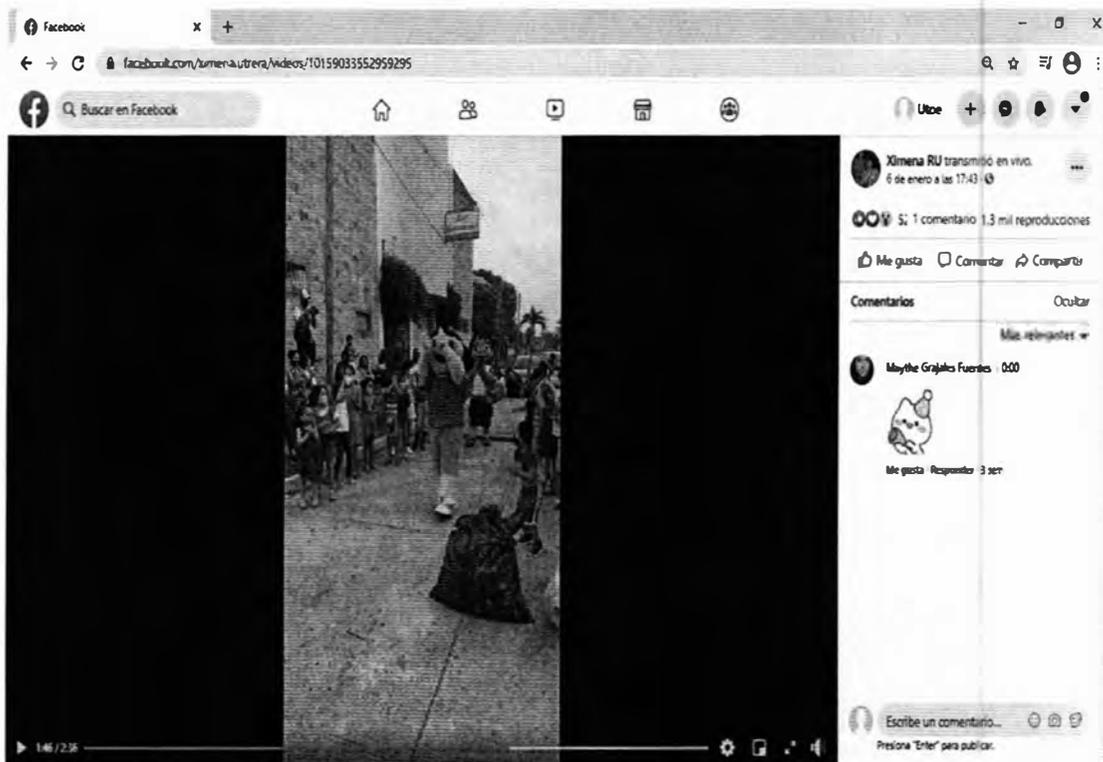


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "2" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.



Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "3" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.



Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "4" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ



Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "4" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.



Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "4" que contiene imágenes y texto. Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-086-2021.

105. A continuación se inserta el audio correspondiente al link identificado con el numeral "4".

ENLACE ELECTRÓNICO	NOMBRE DEL PERFIL	MENSAJE DE LA PUBLICACIÓN
<p><a href="https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=10158935804199295&amp;id=647624294">https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=10158935804199295&amp;id=647624294</a></p>	<p>Ximena Ru</p>	<p>Fecha "24 de noviembre de 2020"</p> <p><b>Audio del video:</b></p> <p><b>Voz femenina 1: "Está listo ¿Ya está listo?".</b></p> <p>Voz femenina 2: "Ya".</p> <p><b>Voz femenina 1: "Buenos días, pues aquí está el DIF municipal como cada entrega apoyando para que haya una buena coordinación para las adultos mayores, está la cruz ro... está ahí por ahí la, este ambulancia, por ahí y está también Protección Civil, está todo el equipo de DIF también proporcionando cubreboca porque algunos abuelitos pues, se les olvidan traer y hay que tener todas las medidas de salubridad y bueno tenemos hoy inicia el programa de abasto alimentario que está en el DIF municipal allá en cuanto a despensa y en cuanto a verdura, lo tenemos aquí afuera de esta de este programa, vamos para allá a entregar ¿Sale? Vamos a empezar, sale"</b></p> <p>Voz femenina 1: (Inaudible) "... de verduras, tenemos la bolsa en veinte pesos como ayuda a todos ustedes ¿Qué les parece?".</p> <p>Voz femenina 3: "Muy bien, gracias".</p> <p>Voces personas: "Muchas gracias", "Muchas gracias Maestra" "Gracias</p> <p>Voz femenina 1: "En veinte pesos" "Pásele pásele, llévala abuelita... Hola... Bueno pues, hasta aquí, hasta aquí en la sombrita aguántese tantito. ¿Ahora sí ya? Este ¿Mande? Pues aquí los esperamos también a todas las personas de la tercera edad. ¿Qué les parece a ustedes este programa de verdura a bajo costo?"</p> <p>Voz femenina 4: "Muy bien".</p> <p>Voz femenina 1: "¿Muy bien</p> <p>Voz femenina 4: (Inentendible) "eso queremos".</p> <p>Voz femenina 1: "Exactamente, ustedes deben de consumir mucha verdura".</p> <p>Voz femenina 4: (Inentendible) "...sí por eso le digo a ella que uno pa ella y uno pa mí".</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

		<p>Voz femenina 1: <i>"En el DIF municipal, estamos ahorita en el programa alimentario con despensa ¿Angie?"</i>.</p> <p>Voz femenina 5: <i>"¿Si maestra?"</i>.</p> <p>Voz femenina 1: <i>"Eh ¿Qué lleva la despensa?"</i>.</p> <p>Voz femenina 5: <i>"Eh la despensa está incluye un kilo de frijol un kilo de arroz un kilo de azucar un kilo de sal incluye pasta atún y papel de baño. La verdad está muy bien eh lo que nos está ofreciendo el DIF a todas las las familias más vulnerables y bueno a todo el que lleve gusto venir y este, adquirir estos productos de la canasta básica por el sólo costo treinta y cinco pesos, estamos aquí por la escuela Morelos los invitamos a que vengan acudan y aprovechen estas este pues oportunidad de tener sus productos de la canasta básica a bajo costo y la verdura también muy barata veinte pesos la bolsa de diez kilos de verdura."</i>.</p> <p>Voz femenina 1: <i>"Bueno pues además Angie la despensa tiene un costo eh más menos ciento setenta pesos"</i>.</p> <p>Voz femenina 5: <i>"Es correcto maestra"</i>. Voz femenina 1: <i><b>"Y gracias a nuestra Alcaldesa la maestra Ximena Rodríguez Utrera que está subsidiando para que esté en treinta y cinco pesos la bolsa de despensa de productos básicos y hoy, bueno también tenemos aquí en el programa de adultos mayores a la salida estamos dando también la verdura para todos ellos que los abuelitos deben de consumir verduras algunos son diabéticos hipertensos y bueno hay que cuidarlos ¿No? Y bueno, más adelante vamos a dar las demás fechas para que más personas se estén beneficiando ¿Eh? Vamos a seguir entregando Karlita deja..."</b></i> (ininteligible).</p> <p>Finaliza el video.</p>
--	--	---

106. Derivado de un análisis en conjunto del material probatorio que obra en autos se colige que, con motivo de diversas actividades realizadas dentro del municipio de Soledad de Doblado, Veracruz, la denunciada Martha Ximena Rodríguez Utrera, ha realizado difusión de diverso material en la red social Facebook.

107. Ahora bien, con la finalidad de determinar si existe una posible infracción al párrafo octavo del artículo 134, de la

Constitución Federal y párrafo segundo del artículo 79 de la Constitución Local, que actualice una promoción personalizada, y que con la misma, pudiera influir en la equidad de la contienda electoral; para ello, será necesario analizarlo de acuerdo con lo previsto en la Jurisprudencia **12/2015**, emitida por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

108. En virtud de lo anterior, al realizarse un estudio en conjunto de los cuatro links aportados por el quejoso identificados con los numerales "1", "2", "3" y "4" en el acta AC-OPLEV-OE-086-2021, en que se contienen tanto los dos videos, como imágenes y textos publicados, por estar relacionados y presentar características idénticas como lo son: cada link está alojado en la red social Facebook, precisamente en la cuenta identificada como "**Ximena RU**"; las publicaciones, tanto de videos como de textos e imágenes son relativas a diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, que se encuentra actualmente en funciones y; en uno de los videos publicados en el link identificado con el numeral "4" en el acta AC-OPLEV-OE-086-2021, se observa la presencia y participación de la C. **Martha Ximena Rodríguez Utrera**, en su calidad de Presidenta Municipal del referido Ayuntamiento.

109. Luego entonces, desde una perspectiva preliminar, se considera que en los cuatro links que fueron aportados por el quejoso e identificados con los numerales "1", "2", "3" y "4" en el acta AC-OPLEV-OE-086-2021, al ser objeto de certificación por la Oficialía Electoral del OPLEV, se analizara si se actualizan los tres elementos requeridos para acreditar la promoción personalizada de la C. **Martha Ximena Rodríguez**



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**Utrera**, en su calidad de Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz, tal como se describe a continuación:

110. En cuanto al elemento **personal**, se advierte que sí se acredita, ya que efectivamente, de los videos y las imágenes se desprende la imagen, nombre y voz de la Presidenta Municipal de Soledad de doblado, quien además, no negó su presencia o aparición en los videos e imágenes ofrecidas como pruebas, ni tampoco realizó manifestación en contra de la mención de su nombre en las publicaciones denunciadas, es más, como se refirió anteriormente, mediante escrito de diecisiete de febrero, manifestó dar cumplimiento a las medidas cautelares emitidas por el OPLEV, en donde se le ordenó quitar una de las publicaciones, objeto de la denuncia establecida en su contra, de ahí que, este órgano jurisdiccional corrobora la acreditación del elemento personal de la infracción de promoción personalizada.

111. En lo que respecta al **elemento objetivo**, se estima que éste no se acredita, ya que en las publicaciones referidas no se advierte elemento alguno en el que se describa la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido la denunciada, se haga mención a sus supuestas cualidades, a alguna aspiración personal en el sector público o privado, planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o en el periodo que debe ejercer, se haga alusión a algún proceso electoral, plataforma política o proyecto de gobierno, además, que no se advierte que solicite el voto, o contengan frases en ese sentido, en apoyo a sí mismo.

112. En esas publicaciones no es posible advertir que el texto

de las imágenes o fotografías y los videos, pretendan vincular directamente los logros de gobierno con su persona, así como tampoco hay elementos que impliquen que veladamente se pretende posicionar ante la ciudadanía resaltando sus cualidades, ya que del análisis contextual es posible concluir que el objetivo central de las publicaciones es dar a conocer la realización de diversas actividades por parte del Ayuntamiento, sin hacer una atribución a título personal de la realización de dichas actividades.

113. No obstante, contrario a lo alegado por el denunciante, los contenidos de las publicaciones no guardan relación con la actividad política ni electoral en la entidad, pues no se posiciona a la denunciada para que participe en el proceso electoral en curso, ni tampoco se evidencia algún posicionamiento en favor o en contra de algún candidato o candidata a cargos de elección popular, ni mucho menos en relación con algún partido político.

114. Esto es así, pues las publicaciones objeto de la denuncia versan sobre actividades que se han venido haciendo dentro del municipio por parte del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz.

115. Lo anterior, denota que las publicaciones se han realizado con fines única y exclusivamente informativos.

116. Cabe mencionar que el denunciante menciona que en una de las publicaciones, la identificada con el link "4" (el cual fue eliminado en acatamiento a las medidas cautelares dictadas por el OPLEV), una persona hace diversas manifestaciones a través de las cuales exalta la figura de la Presidenta Municipal, ahora bien, del Acta AC-OPLEV-OE-086-2021, mediante la cual se desahogaron los links



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

aportados por el denunciante, se desprende del referido video la siguiente expresión:

(...)

Voz femenina 1: *"Y gracias a nuestra Alcaldesa la maestra Ximena Rodríguez Utrera que está subsidiando para que esté en treinta y cinco pesos la bolsa de despensa de productos básicos y hoy, bueno también tenemos aquí en el programa de adultos mayores a la salida estamos dando también la verdura para todos ellos que los abuelitos deben de consumir verduras algunos son diabéticos hipertensos y bueno hay que cuidarlos ¿No? Y bueno, más adelante vamos a dar las demás fechas para que más personas se estén beneficiando ¿Eh? Vamos a seguir entregando Karlita deja..."* (ininteligible).

(...)

\*Lo resaltado es propio

117. De lo transcrito anteriormente, a juicio de este órgano jurisdiccional, tales manifestaciones no actualizan una exaltación a la figura de la Presidenta Municipal, únicamente se está agradeciendo por su ayuda, pero en ningún momento se observa que sea de manera pronunciada o exagerada.

118. Es de puntualizarse que, en uno de los videos (el identificado en el link 2), no aparece la figura de la Presidenta Municipal, sin embargo, sí se logra desprender que la mencionan, sin que se identifique en su contenido la difusión de una atribución personal o de una exaltación hacia su persona, como se observa a continuación:

(...)

Voz masculina 1: *"...a nuestra Alcaldesa, la cual, sin cansancio, sin preocupación ha llegado a saludar a todos ustedes, en este día".* -----

(...)

119. Hecho que se logra desprender del Acta de certificación AC-OPLEV-OE-086-2021.

120. Sumado a lo anterior, destaca resaltar lo alegado por el Síndico municipal, en donde afirmó que la denunciada no contiene por un cargo público en el actual proceso electoral.<sup>42</sup>

121. De lo antes expuesto, es que **no se tenga por acreditado el elemento objetivo.**

122. Ahora bien, por lo que hace al **elemento temporal**, se tiene que las publicaciones datan de diversas fechas, realizadas entre los meses de noviembre, diciembre y enero, fechas en las cuales ya había iniciado el proceso electoral local en curso en la entidad –ocurrido el dieciséis de diciembre de la pasada anualidad–, con excepción de la publicación realizada el veinticuatro de noviembre (correspondiente al link 4), sin embargo, este no es un aspecto único o determinante para la actualización de la infracción, ya que la promoción contraria a la disposición constitucional puede darse fuera del proceso, en escenarios como estos, lo que se exige del operador jurídico es hacer un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo, como expresamente lo prevé la referida jurisprudencia **12/2015** del TEPJF<sup>43</sup>.

123. En la especie, las publicaciones relacionadas ocurrieron

---

<sup>42</sup> Visible a fojas 238 y 239 del expediente en que se actúa.

<sup>43</sup> C) **Temporal**. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

en el periodo comprendido de los meses de noviembre y diciembre de la pasada anualidad, y en enero del año en curso, por lo que, del examen íntegro y contextual, es posible considerar que se está ante el despliegue de un ejercicio sistemático y no aislado que busca promocionar la persona, figura o imagen de Martha Ximena Rodríguez Utrera como servidora pública, aun cuando la publicación de noviembre, se haya realizado un mes antes del inicio del proceso electoral.<sup>44</sup>

124. En consecuencia, en atención a lo expuesto, si bien se acreditan los elementos personal y temporal, no se logra acreditar el elemento objetivo, siendo necesaria la actualización de los tres elementos señalados en el marco jurídico aplicable, por lo que en el particular **no se acredita la infracción relativa a la promoción personalizada en beneficio de la Presidenta Municipal de Soledad de Doblado, Veracruz, Martha Ximena Rodríguez Utrera.**

#### **Propaganda gubernamental**

125. Se ha señalado que la propaganda gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social.

126. En este sentido, tiene la finalidad de comunicación, ya que las instancias y órganos de Gobierno, a través de ella, informan a los gobernados sobre la actividad de sus representantes, y orientan al gobernado sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos, programas sociales o de salud, así como trámites administrativos.

127. Para determinar si las publicaciones difundidas

---

<sup>44</sup> Criterio sostenido por la Sala Regional Monterrey del TEPJF, en el precedente SM-JE-20/2020, emitido el dieciocho de diciembre de dos mil veinte.

A handwritten signature in the bottom right corner of the page.

constituyen propaganda gubernamental, la Sala Superior ha diseñado algunos parámetros que permiten identificarla, tales como:

- a) la emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) que éste se dé 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; y
- d) que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

128. Esto es, debe entenderse exceptuada toda aquella propaganda que resulte necesaria o imprescindible para la población, es decir, en el lapso de las campañas electorales la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe contener información o bien contar con elementos que orienten a la sociedad, cuyos datos deban transmitirse durante éste tiempo, pues de no ser así pueda causar una merma en los habitantes de determinado ámbito geográfico, lo cual en el caso no acontece, puesto que la difusión de los videos mencionados se podría realizar en otro momento posterior a las campañas electorales, sin tener alguna consecuencia.

129. Ahora bien, para determinar si las publicaciones denunciadas reúnen las características equiparables de la propaganda gubernamental, se analizarán si concurren los



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

cuatro elementos<sup>45</sup>, consistentes en:

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

130. En el presente caso, se actualiza dicha premisa, dado que las publicaciones que se analizan se difundieron por parte de la C. Martha Ximena Rodríguez Utrera en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, a través de su cuenta personal de la red social de Facebook.

**b) Que el mensaje se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.**

131. Este requisito se refiere al medio de expresión de la propaganda, mismo que puede constar en imágenes o grabaciones, por lo que se tiene por colmado, ya que el video se difundió a través de la red social Facebook, por parte de la servidora pública denunciada.

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

132. No se tiene por acreditado este elemento, toda vez que del contenido de los videos y las publicaciones, no se expone un mensaje a través del cual se desprenda el propósito de exaltar los avances y logros que se han realizado durante la administración de la Presidenta Municipal.

133. Lo anterior, puesto que de las publicaciones referidas en los links identificados con los numerales "1" y "3", no se

---

<sup>45</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver diversos expedientes, entre otros el SUP-REP-127/2017.



observa que se realice alguna manifestación de difundir algún logro, únicamente se desprenden las frases de *“Gracias por permitirnos hacer felices a los niños”*, por lo que hace al link “1”, y por cuanto hace al link “3”, se desprende lo siguiente: *“Amig@s gracias por permitirme estar siempre cerca de ustedes. En estos momentos llevaremos a cabo una dinámica en donde te invitamos a que nos etiquetes con una fotografía preparando o degustando tu pollo en familia, si tu vecino no tiene fb y le tocó su pollo compártelo para que participe, tienes hoy y mañana para etiquétenos. Tu nombre participará en un sorteo el día sábado. Feliz año que lo Disfruten mucho. Ayuntamiento Soledad de Doblado”*.

134. Manifestaciones que, a juicio de este órgano jurisdiccional, se encuentran dentro del marco de la libertad de expresión, y de las cuales no se desprende una intención de posicionarse frente a la ciudadanía, pues únicamente tales expresiones van encaminadas a dar agradecimiento.

135. Y por cuanto hace a los videos alojados en los links identificados con los numerales “2” y “4”, tampoco se logra observar una exaltación de la figura de la denunciada, en primer lugar, por cuanto hace al video alojado en el link “2”, lo cierto es que ni siquiera se visualiza la imagen de la Presidenta Municipal, solamente se llega a hacer mención de ella al final, mencionando que llego a saludar a los presentes en el video.

136. Ahora bien, del video alojado en el link “4”, se realiza la siguiente manifestación: *“Y gracias a nuestra Alcaldesa la maestra Ximena Rodríguez Utrera que está subsidiando para que esté en treinta y cinco pesos la bolsa de despensa de productos básicos y hoy, bueno también tenemos aquí en el*



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

*programa de adultos mayores a la salida estamos dando también la verdura para todos ellos que los abuelitos deben de consumir verduras algunos son diabéticos hipertensos y bueno hay que cuidarlos ¿No? Y bueno, más adelante vamos a dar las demás fechas para que más personas se estén beneficiando ¿Eh? Vamos a seguir entregando Karlita deja...”, expresiones que como se pueden observar no fueron realizadas por la denunciada, sino por un tercero, además de que en la referida publicación del video no se aprecia que la denunciada se apropie logros gubernamentales a título particular o que se destaquen sus cualidades con impacto en el actual proceso electoral que se está desarrollando en el estado.*

137. Aunado a lo anterior, el Ayuntamiento de Soledad de Doblado al rendir su informe, manifestó que no existe programa o proyecto por parte del Ayuntamiento relacionado con la entrega de despensas o de pollos, por lo tanto, si no existe un programa como tal, entonces no es posible darle la difusión correspondiente.

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

138. Este requisito tampoco se encuentra acreditado, dado que, como se razonó anteriormente, con la difusión de los videos, no se desprende que pretenda influir en la ciudadanía generando una aceptación hacia la gestión de su gobierno, puesto que, como se vio, algunas de estas actividades fueron con motivo de la celebración de diversas festividades como lo son “Año Nuevo” y “Día de Reyes Magos”.

139. Como ha quedado expuesto, no se acreditan los elementos necesarios para la actualización de propaganda

gubernamental, en su calidad de Presidenta Municipal del estado de Veracruz.

140. Aunado a lo anterior, de las publicaciones y de los videos, no se mencionan frases como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “vota en contra de”, las cuales demuestran expresiones con el sentido de apoyar a algún candidato en específico, y que en el caso no acontece.

141. Lo anterior, siguiendo la directriz marcada por la Sala Superior, quien ha sostenido que la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. Cuestión que no debe pasar desapercibida para este órgano jurisdiccional, aunque en el caso las acciones que originaron la denuncia no se realizaron durante la época de ni de precampañas ni de campañas políticas.<sup>46</sup>

#### **Difusión de propaganda con inclusión de menores de edad**

142. Respecto a dicha conducta, el denunciante también manifiesta la inclusión de menores de edad en las publicaciones objeto de la denuncia, sin embargo, del análisis realizado en la presente sentencia, no se tuvieron por acreditadas las conductas denunciadas, por lo tanto, no

---

<sup>46</sup> Jurisprudencia **18/2011** de rubro: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

se constituye como propaganda política o electoral, de ahí que no se surta la facultad de realizar pronunciamiento alguno.

143. Dicho lo anterior, es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional, de conformidad con el artículo 361 del Código Electoral, que en el acuerdo emitido el diez de febrero, por la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del OPLEV, identificado con la clave CG/SE/CAMC/MORENA/029/2021, se dio vista al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, derivado de lo descrito en el párrafo anterior, por lo tanto, a consideración de este Tribunal Electoral, ha quedado colmado el actuar en este punto.

#### **Actos anticipados de precampaña y campaña**

144. En primer término, es necesario señalar que la norma electoral establece que, la propaganda de precampaña y campaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos y los candidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas, es decir, la legislación aplicable no contempla la acotación señalada por el denunciante.

145. Por otra parte, antes del entrar al estudio de la conducta que ahora corresponde, resulta relevante mencionar cual es el objetivo fundamental de los actos de precampaña y campaña: los primeros promover a los ciudadanos en una contienda de selección interna del partido conforme a sus estatutos y reglamentos, con la finalidad de obtener apoyo de los miembros partidistas ya sea de militantes o simpatizantes

según sea el caso; y los segundos, obtener el apoyo con el voto de la ciudadanía en general para acceder a un cargo de elección popular el día de la jornada electoral, sin embargo estos actos deben darse en los tiempos que marca el código de la materia.

146. En ese sentido, los conceptos de actos anticipados de precampaña y campaña, han sido establecidos en el artículo 3, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los define como las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

147. De tal definición, es posible inferir dos elementos que se deben satisfacer, el lapso y el llamado expreso al voto, sin embargo, la Sala Superior del TEPJF, ha establecido conforme a su jurisprudencia la concurrencia de tres elementos para que la autoridad se encuentre en posibilidad de arribar a la conclusión de que determinados hechos pueden considerarse como actos anticipados de precampaña o campaña.

148. En atención a lo expuesto, se procede al análisis de la acreditación de los elementos necesarios para su actualización, como se muestra a continuación.

149. Respecto al elemento personal, se tiene por actualizado, ya que la denunciada Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, pues al ser una actora política, se encuentra en posibilidad de infringir la legislación



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

electoral; en consecuencia, se acredita el elemento personal.

150. Por otro lado, respecto al **elemento subjetivo**, se debe tomar en cuenta lo establecido por la Sala Superior en la jurisprudencia **4/2018**, de rubro: "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)".<sup>47</sup>

151. Este Tribunal Electoral considera que el análisis de los elementos de las publicaciones no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del **contexto integral** del mensaje y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un *equivalente funcional* de un apoyo electoral expreso, o bien –como lo señala la jurisprudencia 4/2018 antes apuntada– un "significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca".

152. Es decir, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia electoralmente a una persona obligada, los tribunales deben determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto.

153. Ello para evitar, por un lado, conductas fraudulentas

---

<sup>47</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12, y en la página <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

A handwritten signature in blue ink, located in the bottom right corner of the page.

cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos.

154. En principio, del análisis minucioso del contenido de cada una de las cuatro publicaciones que fueron objeto de denuncia, no se aprecia alguna imagen o invitación a “votar”, ni las frases “sufragio”, “elección”, “sufragar”, “candidato”, “precandidato”, que permitan aseverar válidamente la existencia de propaganda alguna, mucho menos a favor o en contra de una persona en particular, como lo aduce el denunciante, es más, por cuanto hace propiamente a la denunciada, ni siquiera se observa su nombre en las publicaciones (dejando de lado el nombre del perfil de Facebook), es decir, no se logra ver alguna especie de tipografía o eslogan que acompañe dichas publicaciones, las cuales suelen ser recurrentes en este tipo de conductas.

155. La actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña a través de los equivalentes funcionales tiene como finalidad generar un impacto continuo en favor de una persona, ya que aun cuando no hay un llamamiento expreso al voto, los elementos de la publicidad pueden ser, o son coincidentes, con alguno de los elementos de *marketing* que identifican una campaña electoral, por ejemplo, la imagen, la tipografía de la letra, el color, el diseño, los sonidos, el emblema, de tal manera que al ver los mensajes en su contexto y contenido integral, de manera cierta y objetiva llevan a concluir que los hechos denunciados forman parte de una estrategia de campaña anticipada, elementos que no se logran observar de las publicaciones denunciadas.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

156. Además de que tampoco se aprecia que la denunciada se esté promocionando, ni difundiendo sus logros políticos y económicos como servidora pública.

157. En atención a lo analizado, **no se acredita el elemento subjetivo.**

158. En cuanto al elemento temporal, **se tiene por acreditado**, ya que las publicaciones denunciadas se realizaron durante los meses de noviembre y diciembre de la pasada anualidad, y enero del año en curso, esto es, dentro del desarrollo del inicio del actual proceso electoral.

159. Sin embargo, al no haberse acreditado uno de los tres elementos que se necesitan para poder actualizar la conducta, **se declara inexistente la conducta consistente en la realización de actos anticipados de precampaña y campaña** atribuida a la ciudadana Martha Ximena Rodríguez Utrera.

160. Aunado a lo anterior, en el sumario no se advierte alguna prueba que evidencie la trascendencia a la ciudadanía o que el denunciante haya aportado elementos de convicción para ello.<sup>48</sup>

### **Uso indebido de recursos públicos**

161. En lo que concierne a la conducta correspondiente al **uso indebido de recursos públicos** por parte de la C. Martha Ximena Rodríguez Utrera, en su carácter de Presidenta Municipal, esta no se cumple, de conformidad con las

---

<sup>48</sup> Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 12/2010 de rubro: " **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE**", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13, así como en la página electrónica <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

consideraciones siguientes.

162. Si bien, del video identificado en el link "4", se podría desprender la entrega de apoyos (tales como despensas, frutas, etc.) ello no desnaturaliza la finalidad de los programas sociales a cargo de la administración municipal, ya que la Presidenta Municipal no se adjudica dichos logros a nivel personal, ni se apropia de aquellos con la finalidad de posicionarse de cara a una contienda electoral, además de que, de las imágenes que se insertaron en el Acta de certificación AC-OPLEV-OE-086-2021, no se observa que las despensas entregadas contengan algún tipo de logotipo o tipografía, o el nombre de la denunciada directamente, como podría ser el caso.

163. Del material probatorio que obra en el expediente, se observan las facturas remitidas por el Ayuntamiento, de las cuales se desprende la compra de juguetes, dulces, pollos, y diversos objetos, sin embargo, estas no fueron expedidas a nombre de la Presidenta Municipal, sino a nombre de otra persona.

164. Aunado a lo anterior, el Ayuntamiento al rendir su informe manifestó que se utilizó la partida presupuestal de la cuenta "Ayudas asistenciales" para la compra de las cosas referidas en el párrafo anterior, por lo que es evidente que usaron con el propósito de su creación, además se observa que dicho dinero se reembolsó al ciudadano Ángel Francisco Salinas Ortiz<sup>49</sup>, y no a la denunciada.

165. En este sentido, no se aprecia que la denunciada se apropie logros gubernamentales a título particular o que se destaquen sus cualidades con impacto en el actual proceso

---

<sup>49</sup> Constancia visible a foja 241 y 242 del expediente en que se actúa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

electoral que se está desarrollando.

166. De ahí que, ante la falta de elementos probatorios suficientes e idóneos que demuestren el uso parcial de recursos públicos, en el particular, no se tiene por acreditado el uso indebido de recursos públicos por parte de la denunciada.

167. Máxime porque la denunciada, en su escrito de alegatos niega haber realizado conductas infractoras de la norma, por lo que acorde al principio constitucional de presunción de inocencia, no se puede tener por acreditada la responsabilidad de la denunciada, al no existir prueba plena que la acredite.

168. Aunado a lo anterior, atentos a la presunción de inocencia vista como regla probatoria que establece los requisitos que debe cumplir la actividad probatoria y las características que debe reunir cada uno de los medios de prueba aportados por el denunciante y las pruebas obtenidas por la autoridad administrativa al desplegar sus facultades de investigación, para poder considerar que existen pruebas de cargo válidas y destruir así el estatus de inocente que tiene todo sujeto a procedimiento.

169. Tomando en consideración la jurisprudencia **21/2013**, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES".<sup>50</sup>

170. En ese sentido, la presunción de inocencia contiene implícita una regla que impone la carga de la prueba,

<sup>50</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60, y en la página electrónica <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

entendida como la norma que determina a qué parte le corresponde aportar las pruebas de cargo, como en este caso, un procedimiento especial sancionador en materia electoral como se examinó, le correspondía a la autoridad electoral administrativa, desarrollar la necesaria investigación a partir de ellos.

171. Así, la presunción de inocencia como regla de juicio también puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de las infracciones y la responsabilidad de la persona o personas.

172. Por tanto, en el presente caso, debe imperar el principio de presunción de inocencia en favor de la denunciada.

173. Finalmente, por todo lo anterior se desprende la **inexistencia** de las conductas denunciadas, y por lo tanto, no existe necesidad de analizar el punto identificado como **D** establecido en la metodología.

174. Por último, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 9, fracción VII, 11, fracción V y 19, fracción I, inciso m) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, esta sentencia deberá publicarse en la página de internet (<http://www.teever.gob.mx/>).

175. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se declara la **inexistencia** de las conductas denunciadas, por las razones expuestas en la presente sentencia.

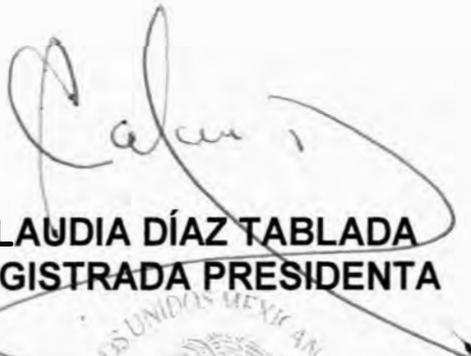


TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**NOTIFÍQUESE;** por oficio, con copia certificada de la presente resolución, al denunciante; **por oficio** a la denunciada, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Soledad de Doblado, Veracruz, adjuntando copia certificada de la presente resolución; y **por estrados** a los demás interesados, de conformidad con los artículos 330, 387, 388 y 393 del Código Electoral.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y Magistrado integrantes del Tribunal Electoral de Veracruz de Ignacio de la Llave, Claudia Díaz Tablada, en su carácter de Presidenta y a cuyo cargo estuvo la Ponencia, Roberto Eduardo Sigala Aguilar y Tania Celina Vásquez Muñoz, ante Jesús Pablo García Utrera, Secretario General de Acuerdos con quien actúan y da fe.

  
CLAUDIA DÍAZ TABLADA  
MAGISTRADA PRESIDENTA

  
ROBERTO EDUARDO  
SIGALA AGUILAR  
MAGISTRADO

  
TANIA CELINA  
VÁSQUEZ MUÑOZ  
MAGISTRADA

  
JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS