

TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: TEV-PES-25/2021

DENUNCIANTE: PARTIDO
MORENA

DENUNCIADAS: MARÍA DEL
CARMEN CANTÓN CRODA¹ Y
AYUNTAMIENTO DE COMAPA,
VERACRUZ

CONDUCTAS DENUNCIADAS:
PROMOCIÓN PERSONALIZADA,
USO INDEBIDO DE RECURSOS
PÚBLICOS, ACTOS ANTICIPADOS
DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA Y
LA APARICIÓN DE MENORES EN
LAS PUBLICACIONES
DENUNCIADAS

MAGISTRADA PONENTE:
CLAUDIA DÍAZ TABLADA

SECRETARIADO: GERARDO
ALBERTO ÁVILA GONZÁLEZ Y
JONATHAN MÁXIMO LOZANO
ORDOÑEZ

COLABORÓ: MASSIEL NAVA
CUATECONTZI

Xalapa- Enríquez, Veracruz, a treinta de marzo de dos mil
veintiuno².

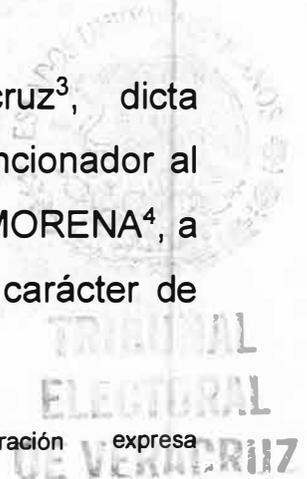
El Pleno del Tribunal Electoral de Veracruz³, dicta
SENTENCIA en el procedimiento especial sancionador al
rubro indicado, promovido por el Partido Político MORENA⁴, a
través de David Agustín Jiménez Rojas, en su carácter de

¹ En su carácter de Presidenta Municipal del citado Ayuntamiento.

² En adelante, todas las fechas se referirán al año dos mil veintiuno, salvo aclaración expresa que se haga.

³ En adelante Tribunal Electoral u órgano jurisdiccional.

⁴ En adelante MORENA.



+

representante propietario ante el Organismo Público Local Electoral de Veracruz, en contra de María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, así como en contra del citado Ayuntamiento, por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y la aparición de menores en las publicaciones denunciadas.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	3
I. Contexto.	3
CONSIDERANDOS	6
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia	6
SEGUNDO. Sí ntesisde lo expuesto en la denuncia	6
TERCERO. Metodologí ade estudio.....	10
CUARTO. Estudio de fondo	11
Análisis para determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados	36
RESUELVE	71

SUMARIO DE LA DECISIÓN

En el presente asunto se declara la **inexistencia** de las infracciones objeto de la denuncia por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y la aparición de menores en las publicaciones denunciadas.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

ANTECEDENTES

I. Contexto.

1. **Presentación de la denuncia.** El veintiocho de enero, MORENA a través de su representante propietario ante el OPLEV, David Agustín Jiménez Rojas, presentó escrito de denuncia en contra de María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz; por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y la aparición de menores en las publicaciones denunciadas.

2. **Radicación.** El veintinueve de enero, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV⁵ radicó la queja bajo el número de expediente CG/SE/PES/MORENA/036/2021, ordenando diversas diligencias.

3. **Solicitud de medidas cautelares.** El denunciante en su escrito de denuncia, solicitó al OPLEV que en uso de sus atribuciones emitiera las medidas cautelares para que se eliminaran las publicaciones y expresiones denunciadas tendientes a la promoción personalizada, así como para que la edil denunciada se abstuviera en lo subsecuente de continuar vulnerando las normas constitucionales relativas a propaganda personalizada.

4. **Reserva respecto a la admisión y emplazamiento.** Mediante proveído de veintinueve de enero, se determinó reservar tanto la admisión de la queja, como el emplazamiento a la parte denunciada, hasta que se desahogaran diligencias de mejor proveer que se consideraban necesarias.

⁵ En lo subsecuente autoridad instructora, autoridad administrativa electoral o Secretaría Ejecutiva.

X

5. **Improcedencia de la solicitud de medidas cautelares y vista al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales⁶.** Mediante acuerdo de diez de febrero, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del OPLEV⁷, se determinó en lo general, la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas en relación a las conductas denunciadas relativas a: eliminación o retiro de publicaciones, abstención futura de difusión de propaganda que constituya posibles actos de promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña.

6. No obstante, se consideró procedente dar vista al IVAI por cuanto hace a la publicación denunciada en donde se advirtió la presencia de menores, razonando la Comisión que carecía de competencia en la materia, al determinar que el contenido atinente, no constituía propaganda política o electoral dirigida a influenciar en las preferencias electorales.

7. **Admisión.** Por proveído de ocho de marzo, se tuvo por admitido el escrito de queja presentado por MORENA, y se ordenó la instauración del procedimiento especial sancionador en contra de María del Carmen Cantón Croda, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz. Asimismo, el órgano electoral ordenó emplazar al referido Ayuntamiento para que compareciera a la audiencia de pruebas y alegatos para manifestar lo que a su derecho correspondiera.

8. **Citación para audiencia de pruebas y alegatos.** A través del auto antes citado, se fijaron las once horas del día quince de marzo del presente año, para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, la cual sería celebrada a

⁶ En lo sucesivo IVAI.

⁷ En adelante podrá citarse únicamente como "La Comisión".



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

través del sistema de video conferencia.

9. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El quince de marzo de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, compareciendo por escrito y de manera virtual únicamente por cuanto a la parte denunciada.

10. Concluida la misma, se remitió el expediente del procedimiento especial sancionador a este Tribunal Electoral para su resolución.

11. **Acuerdo de turno.** Mediante acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil veintiuno, 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 presente medio de impugnación identificado con la clave **TEV-PES-25/2021**, turnándolo a la ponencia a su cargo.

12. **Recepción del expediente y revisión de constancias.** Por acuerdo de dieciocho de marzo, esta Magistratura, tuvo por recibido el expediente identificado con la clave **TEV-PES-25/2021**, a efecto de verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley de la materia.

13. **Acuerdo de recepción.** Mediante proveído de diecinueve de marzo, se tuvo por recibida diversa documentación, de las cuáles se ordenó su integración al expediente en que se actúa.

14. **Debida integración.** Analizadas las constancias, mediante acuerdo de veintinueve de marzo del año en curso, la Magistrada Instructora tuvo por debidamente integrado el expediente, de conformidad con el artículo 345 fracción IV y V

4

del Código Electoral del Estado de Veracruz⁸ y 181 fracciones IV y V del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral.

15. **Cita a sesión.** El veintinueve de marzo, la Magistrada Instructora citó a las partes a sesión pública no presencial para someter a discusión el proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia

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 por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña y la aparición de menores en las publicaciones denunciadas.

SEGUNDO. Síntesis de lo expuesto en la denuncia

16. Del escrito de denuncia presentado por MORENA, a través de su representante propietario David Agustín Jiménez Rojas, que dio origen a la instauración del asunto que ahora se resuelve, se desprende lo siguiente:

17. Que denuncia a María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, por supuestos actos anticipados de

⁸ En adelante Código Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de publicaciones realizadas en el perfil personal de la denunciada, en las que promueve de manera personal logros del gobierno municipal.

18. Al respecto, menciona el denunciante que María del Carmen Cantón Croda, promueve las acciones realizadas por el gobierno municipal de Comapa, pero las difunde desde su cuenta personal, conocida como "Carmen Cantón Croda", y respecto a ello refiere, dichas acciones podrían constituirse en actos anticipados de precampaña y campaña, así como de promoción personalizada, dando una percepción errónea a la población, dado que refiere, dichas actividades se hacen con recursos públicos y no con recursos económicos propios.

19. En este sentido refiere que, en una publicación compartida desde la cuenta personal de la denunciada, se advierte el mensaje "*Mis hermanos REYES MAGOS llevando felicidad a mis niños de Comapa y sus alrededores...*", en la que menciona el denunciante, aprovechándose de la situación y promocionándose desproporcionalmente, se da la idea a la sociedad que es dicha alcaldesa quien de su propio bolsillo donó y gestionó la entrega de dichos juguetes, a su vez refiere que, en esa misma publicación se advierten fotografías donde se alcanzan a apreciar los rostros de menores de edad, lo que menciona, es contrario a las normas en materia de protección del derecho a la identidad de menores de edad.

20. Además, refiere que en otra publicación se advierte el mensaje "*El día de hoy H. ayuntamiento de Comapa hizo la entrega de pintura a petición de los ciudadanos de la congregación de san Felipe de Jesús...*", en la que menciona el denunciante, dicha entrega de pintura debió ser anunciada en la página oficial del Ayuntamiento encargada de

transparentar y publicar sus participaciones.

21. A su vez, refiere que en otra publicación se advierte el mensaje *“Listos para que el H. ayuntamiento entregue mañana...Agua santa-Dos Cruces”*, sin embargo, el denunciante refiere que dichas obras le competen al Ayuntamiento su publicitación a través de su página oficial.

22. De igual manera, refiere que en otra publicación se advierte el mensaje *“El día de ayer hicimos entrega del Mejoramiento del jardín de Niños Juan Escutia de la Localidad de El Coyol... donde se rehabilitaron todos los espacios, se acondiciono la habitación del Maestro con un baño completo, etc, además de juegos infantiles”*, y refiere el denunciante que, en dicha publicación la alcaldesa difunde y sobreexpone la entrega de equipos y acondicionamiento en la localidad referida, señalándolo como un logro personal y no tomando en cuenta que fue con recursos públicos del Ayuntamiento de Comapa.

23. Manifiesta también que, en otra publicación de su cuenta personal, se advierte el siguiente mensaje *“DÍA OCHO (OCTUBRE) Como cada mes iniciamos la entrega de apoyos alimentarios a las familias más humildes y a personas con capacidades diferentes...”*, y refiere el denunciante que, aprovechándose de la necesidad social, se realizó la entrega de apoyos alimenticios, así como equipos y aparatos a personas que cuentan con capacidades diferentes, y aduce que, de manera expresa se evidencia que la alcaldesa es quien da dichos apoyos sin considerar que los recursos públicos con los que se pagan provienen del Ayuntamiento de Comapa.

24. Ahora bien, el denunciante sostiene que, la propaganda



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, los organismos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, deberán tener carácter de institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

25. De igual manera, menciona que, los hechos denunciados hacen referencia a actos anticipados de precampaña o campaña, pues en las referidas publicaciones, se pueden apreciar mensajes a la ciudadanía en favor del beneficio de la Presidenta Municipal, así como del partido político en que milita, y por ende sus aspiraciones a una candidatura.

26. Dicha propaganda, refiere, se enmarca en la cercanía del proceso electoral 2020-2021, por lo que, aprovechando dicho proceso, el denunciante refiere que la alcaldesa posiciona una imagen y nombre entre la ciudadanía, lo cual controvierte también el principio de seguridad jurídica y en la cual se omite garantizar la imparcialidad y equidad.

27. A su vez, el denunciante refiere que, si bien no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante el proceso electoral, atendiendo a los principios antes señalados, los mismos no pueden ser entregados en actos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.

28. En esta tesitura, el denunciante refiere que, en la difusión de la propaganda ya referida, se afecta el interés superior del menor, ya que la servidora pública denunciada difundió diversas fotografías junto con menores de edad

afectando así el interés superior de la niñez y por ende, de los menores involucrados, pues si bien no se observa a la denunciada en las fotografías de dicha publicación, la conexidad de la red social y las actividades realizadas por la Presidenta, es claro el uso de imágenes sin autorización de los menores y/o tutores.

TERCERO. Metodología de estudio

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

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 y difusión de propaganda con inclusión de menores de edad.

Posteriormente se estudiará 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

encuentra acreditada la responsabilidad del probable infractor.

CUARTO. Estudio de fondo

30. En este apartado se efectuará el estudio de fondo del asunto que nos ocupa, para lo cual se seguirá el orden propuesto con antelación.

Marco Normativo

Promoción personalizada, propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos

31. El artículo 134 párrafo séptimo, de la Constitución 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.

32. 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.

33. 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.

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

35. 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.

36. 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.

37. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

38. La propaganda gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social. Asimismo, tiene la finalidad de comunicación, 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.

39. 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.**

40. 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.

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

- 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.

42. 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.

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

44. 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

45. 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.

46. 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.

47. Al respecto, la Sala Superior ha establecido que para la identificación de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada deben observarse los siguientes elementos⁹:

- 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

⁹ 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.

formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, presunción que aumenta cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, pues también puede ocurrir fuera de proceso; para examinar este aspecto será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate con el proceso, para estar en posibilidad de determinar, adecuadamente, si la propaganda influye o no en él.

48. 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.

49. 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.

50. En cuanto a ésta, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰ ha señalado que, a diferencia de la prohibición genérica del artículo 134 párrafo

¹⁰ En adelante se le citara como Sala Superior del TEPJF.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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 naturaleza¹¹; tratándose de propaganda gubernamental que implique el posicionamiento de un servidor/a público/a, no necesariamente debe provenir o estar financiada por un ente público, pues estrechar ese margen de consideración, podría hacer nugatorio el propósito del Constituyente¹², de preservar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, como valores constitucionales.

51. 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.

52. 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.

53. 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

¹¹ Criterio sustentado por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-410/2015.

¹² Véanse las sentencias dictadas por la Sala Superior en los recursos SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-17/2018.

mensaje, aunado a que se incluya la voz, imagen o símbolos que se relacionen directamente con el servidor público denunciado.

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

55. 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.

56. 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.

57. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

58. 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.

59. 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**.

60. 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.

61. 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

62. 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.

63. 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.

64. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

e información en el sentido de que también tutelan un valor constitucionalmente reconocido.

65. 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.

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

67. 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.

68. 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.

69. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

70. 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)”**¹³.

71. 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.

72. Entonces, para el análisis de los actos anticipados de

¹³ 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/>

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

73. 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 (...)

74. 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.

75. En ese sentido, la presunción de inocencia, es un derecho subjetivo público, que se ha elevado a la categoría de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

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.

76. 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”**¹⁴.

77. 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

78. En el Estado mexicano todas las personas gozarán de

¹⁴ 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/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=21/2013&tpoBusqueda=S&sWord=21/2013>

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

79. 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 personas¹⁵.

80. 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.

(...)

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

¹⁵ Artículo 1, párrafo primero de la Constitución Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

(...)

Artículo 3

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

(...)

82. 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:

4

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

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;

(...)

83. 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 años¹⁶.

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 derechos¹⁷.

¹⁶ Artículo 5, primer párrafo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

¹⁷ Artículo 4º, párrafo noveno de la Constitución Federal; así como artículo 3 párrafo 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

- 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 aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño¹⁸.
- 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 reputación¹⁹.
- 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 Estado²⁰.
- 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 años²¹.

84. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ Artículo 16 Convención sobre los Derechos del Niño.

²⁰ 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.

²¹ Artículos 77 y 80 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

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

- 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 políticoelectoral 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

años, sobre el alcance de su participación en la propaganda política o electoral, su contenido, 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.

85. 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.

- 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.

86. 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

87. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

salvaguardar la libre y genuina interacción entre usuarios²².

88. De manera que los mensajes publicados gozan de la presunción de espontaneidad²³, 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.

89. 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*.

90. 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

²² 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.

²³ 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.

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*.

91. 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.

92. 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.

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

Facultades legales relativas al cargo de la denunciada

94. Al versar el presente instructivo respecto a posibles irregularidades en materia electoral por parte de una servidora pública, se considera prudente destacar los preceptos jurídicos que se estiman relacionados con el cargo de Presidenta Municipal.

95. Al respecto, la Ley Orgánica del Municipio Libre, en lo que interesa, indica lo siguiente:

CAPÍTULO IV DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO

Artículo 13. Son habitantes del Municipio los veracruzanos con domicilio establecido en el mismo municipio, así como los vecinos de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

éste, los que tendrán los derechos y obligaciones siguientes:

I. Derechos:

a) Utilizar los servicios públicos que preste el municipio, de acuerdo con los requisitos que establezcan esta Ley, los reglamentos municipales respectivos y demás ordenamientos legales aplicables;

[..]

c) Recibir los beneficios de la obra pública de interés colectivo que realice el Ayuntamiento;

DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 17. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, de acuerdo a los principios de mayoría relativa, de representación proporcional e igualdad de género, en los términos que señale el Código Electoral del Estado.

El Ayuntamiento residirá en la cabecera del municipio y sólo podrá trasladarse a otro lugar dentro del mismo, por decreto del Congreso del Estado, cuando el interés público justifique la medida.

Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles:

I. El Presidente Municipal;

II. El Síndico, y

III. Los Regidores.

DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Artículo 34. De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal y la del Estado, esta ley y demás leyes que expida el Congreso del Estado en materia municipal, los Ayuntamientos aprobarán los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que organicen las funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, los que obligarán y surtirán sus efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial.

[...]

Artículo 35. Los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

[...]

XXV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:

[...]

g) Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento;

[...]

i) Promoción y organización de la sociedad, para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico, forestal y del equilibrio ecológico;

[...]

TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

4

k) Las demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

[...]

XLII. Procurar, promover y vigilar el cuidado de los bienes y otorgamiento de los servicios públicos necesarios para la seguridad, bienestar e interés general de los habitantes del Municipio;

[...]

L. Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.

CAPÍTULO IV

DEL PRESIDENTE MUNICIPAL

Artículo 36. Son atribuciones del Presidente Municipal:

[...]

XXVIII. Las demás que expresamente le confieran esta Ley y demás leyes del Estado.

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

I. Pruebas ofrecidas por el denunciante

96. **David Agustín Jiménez Rojas**, hizo valer los siguientes elementos de convicción:

a) Documental pública. Consistente en el documento que se generara con motivo de la verificación y certificación de los enlaces de la red social Facebook que indicó en su escrito de denuncia.

Los enlaces de mérito son los que enlistan a continuación:

<https://www.facebook.com/carmen.cantoncroda/post/3629644723816264>
<https://www.facebook.com/carmen.cantoncroda/post/3627414764039260>
<https://www.facebook.com/carmen.cantoncroda/post/3617860101661393>
<https://www.facebook.com/carmen.cantoncroda/post/3556144721166265>
<https://www.facebook.com/story.php?fbid=3457387947708610id=100003123176569>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

b) **La instrumental de actuaciones.** En todo lo que le favoreciera en el procedimiento especial sancionador y la documentación que obrara en la denuncia.

c) **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.** En todo lo que le favoreciera a su representada.

d) **Las técnicas.** Consistentes en las siete imágenes insertas en el escrito de queja inicial.

II. Pruebas ofrecidas por la parte denunciada

97. **María del Carmen Cantón Croda**, mediante escrito de trece de marzo²⁴, ofreció las siguientes pruebas:

a) **Presuncional legal y humana.** En todo lo que le favoreciera.

b) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo actuado en el procedimiento especial sancionador que favoreciera a sus intereses. Al respecto, destacó el oficio no. 26/2021 de veintiséis de febrero, signado por ella misma, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, mediante el cual atendió el requerimiento formulado por el OPLEV en el acuerdo de viernes de febrero.

98. **El Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, por medio de Fermín Casas Blanco, en carácter de Síndico Municipal** mediante el escrito de trece de marzo²⁵, ofreció las siguientes pruebas:

²⁴ Recibido por el OPLEV el catorce siguiente.

²⁵ Recibido por el OPLEV el catorce siguiente.

a) **Presuncional legal y humana.** En todo lo que le favoreciera.

b) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo actuado en el procedimiento especial sancionador que favoreciera a los intereses del ente que representa. Al respecto, destacó el oficio no. 26/2021 de veintiséis de febrero, signado la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, mediante el cual atendió el requerimiento formulado por el OPLEV en el acuerdo de viernes de febrero.

III. Diligencias realizadas por la autoridad instructora, en ejercicio de su facultad investigadora

a) **Acuerdo de radicación.** Mediante acuerdo de veintinueve de enero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibido el escrito de queja y se radicó bajo el número de expediente CG/SE/PES/MORENA/036/2021.

b) **Acuerdo de requerimiento.** Mediante acuerdo de veintinueve de enero, se acordó requerir a la Unidad Técnica de Oficialía Electoral²⁶, para que verificara la existencia y contenido de las ligas electrónicas señaladas por el denunciante.

De igual manera, en el proveído antes citado, se determinó requerir al denunciante para que informara el domicilio de la C. María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz.

²⁶ En adelante se referirá a dicha unidad como UTOE, por sus siglas.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

c) **Segundo requerimiento.** El cuatro de febrero, se tuvo por no cumplido el requerimiento formulado al denunciante, toda vez que no se recibió respuesta de su parte, por lo que, mediante acuerdo de esa fecha, se le requirió nuevamente para que aportara el domicilio de la denunciada.

d) **Incumplimiento del segundo requerimiento.** En fecha nueve de febrero, se tuvo por no cumplido el segundo requerimiento toda vez que el denunciante no aportó el domicilio de la C. María del Carmen Cantón Croda.

e) **Acta circunstanciada AC-OPLEV-OE-088-2021.** Mediante el proveído indicado en el punto anterior, se tuvo por cumplido el requerimiento realizado a la UTOE, toda vez que, a través del acta de referencia, se certificó respecto de la existencia y contenido de las ligas electrónicas que refirió el denunciante en su escrito de denuncia, anteriormente citados.

f) **Acuerdo de admisión de la queja.** Mediante acuerdo de nueve de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se admitió el escrito de queja presentado por el denunciante.

g) **Acuerdo CG/SE/CAMC/MORENA/030/2021.** 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/036/021, del que derivó el cuaderno auxiliar de medidas cautelares CG/SE/CAMC/MORENA/030/2021.

h) Acuerdo de recepción. Mediante acuerdo de doce de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibido el acuerdo de medidas cautelares CG/SE/CAMC/MORENA/030/2021, para los efectos legales conducentes.

i) Acuerdo de recepción. Mediante acuerdo de veinte de febrero, emitido por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se tuvo por recibida diversa documentación relacionada con el instructivo sancionador de referencia.

j) Tercer requerimiento. Mediante acuerdo de veintitrés de febrero, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se requirió al Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, diversa información relacionada con la denuncia.

k) Informe del Ayuntamiento respecto a lo requerido y Acuerdo de recepción. Por proveído de cuatro de marzo, se tuvo por recibido el oficio no. 26/2021, de veintiséis de febrero, signado por la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, mediante el cual dio cumplimiento al requerimiento hecho por el OPLEV referido con antelación.

l) Acuerdo de instauración de procedimiento, cita a sesión de pruebas y alegatos y emplazamiento. Mediante acuerdo de ocho de marzo, signado por el Secretario Ejecutivo del OPLEV, se citó a las partes a



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

la audiencia de pruebas y alegatos, a celebrarse el quince de marzo de dos mil veintiuno a las once horas, a través del sistema de videoconferencia.

m) Acta de la audiencia de pruebas y alegatos, celebrada el quince de marzo, signada por la Servidora pública adscrita a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, compareciendo virtualmente la denunciada C. María del Carmen Cantón Croda, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz; así como el C. Alfonso Cortéz Gómez, en su calidad de apoderado legal del H. Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, sin la comparecencia, por escrito ni virtualmente, del denunciante.

n) Acuerdo de remisión. Mediante acuerdo de diecisiete de marzo, signado 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 en la audiencia de pruebas y alegatos

Del denunciante:

99. En fecha de quince de marzo, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, en la cual se hizo constar que no compareció virtualmente ni por escrito, el denunciante C. David Agustín Jiménez Rojas en su carácter de representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del OPLEV, no obstante, de haber sido debidamente notificado.

De la denunciada:

100. Indicó que ratificaba el contenido de su escrito de

TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

4

catorce de marzo, en el que, substancialmente, manifestó que los hechos denunciados son falsos.

101. En efecto, en el libelo de referencia indicó que, desde el trece de noviembre de dos mil siete, existe una prohibición constitucional a los servidores públicos de realizar propaganda política personalizada, tal como mencionó e hizo valer mediante escrito presentado en veintiséis de febrero de dos mil veintiuno.

102. A su vez manifestó que, en relación con evento de la celebración de día de los reyes magos celebrado en la presente anualidad del cual emana la denuncia, es una actividad que realiza el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio²⁷, debiendo considerar la denunciada solamente tuvo el carácter de invitada por el DIF municipal en la entrega de juguetes del año dos mil dieciocho, absteniéndose de participar en subsecuentes eventos y, particularmente, en la entrega de dulces de puerta en puerta a los menores del Municipio realizada en el presente año.

103. Añadió que, tal y como se acredita con los anexos fotográficos de dicho evento recabados para los efectos de comprobación de gastos y de comunicación social, se trata de una actividad institucional que realiza el DIF Municipal desde el año 2018 y no personal de la denunciada.

104. Refirió también que, respecto a la entrega de la pintura de la congregación San Felipe de Jesús, la misma se realizó a algunos habitantes del municipio en términos de las acciones de mejoramiento de la vivienda que lleva a cabo el ayuntamiento dentro del programa "Presupuestario de otras ayudas", y que es pagado con recursos propios del

²⁷ En adelante DIF Municipal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Ayuntamiento o participaciones, y en el cual la suscrita no estuvo presente en la comunidad el día que se llevó a cabo la entrega, por lo cual no existe algún elemento audiovisual que acredite la promoción personalizada a la suscrita.

105. Sostuvo que, en relación a la entrega de obra pública "Agua Santa Dos Cruces", fue un acto protocolario en el que se tomaron evidencias fotográficas únicamente como justificación de la comprobación de gastos y para la acreditación del programa general de inversión del Ayuntamiento correspondiente al año dos mil veinte; además la denunciada refiere que los rótulos que se elaboran en el Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, carecen de nombres de servidores públicos o elementos audiovisuales que impliquen la promoción personalizada.

106. Afirmó que por cuanto a la entrega de apoyos alimentarios, los mismos se hacen valer dentro del programa y acciones de carácter social establecido en el programa de presupuestario "2020.1.1.1.1. *Presidencia Municipal Otras ayudas sociales*", mismo que es pagado con el fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas y, refiere la hoy denunciada que, por cuanto a los mismos, no se relaciona a su persona de realizar personalmente la entrega de las referidas despensas en razón de que precisamente se ha abstenido de la entrega de las mismas, razón por la cual niega los hechos atribuidos.

107. Añadió que se debe ponderar y valorar la mala fe con la que se conduce el denunciante respecto de los hechos atribuidos a su persona.

108. Por último, solicitó que se sirviera tener en cuenta lo vertido en su escrito de veintiséis de febrero, y que, respecto

a los criterios jurisprudenciales vertidos en el mismo, fuesen tomados en cuenta al momento de resolver el presente asunto.

El Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, por medio del Síndico Municipal, en carácter de su representante legal

109. Indicó que ratificaba su escrito de catorce de marzo, a través del cual substancialmente refirió que los hechos denunciados son falsos. Asimismo, solicitó que se tuvieran en cuenta todos y cada uno de los medios de prueba hechos valer y que fueron ofrecidos en autos.

110. Además, refirió que, con dichas documentales, se acreditaba que no existió alguna irregularidad por parte del Ayuntamiento que representa, y solicitó que se desestimaran los hechos y argumentaciones realizadas por el C. Agustín David Jiménez Rojas en su carácter de representante propietario del partido político MORENA.

Reglas para la valoración de las pruebas

111. 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.

112. 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.

113. Asimismo, que las documentales privadas, técnicas e instrumental de actuaciones, así como aquellas en las que un



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

fedatario haga constar las declaraciones de alguna persona debidamente identificada, sólo harán prueba plena cuando, a 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.

114. 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.

115. 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.

116. Lo anterior, en relación con las jurisprudencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubros: **“PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA”**, y **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE**

CONTIENEN”²⁸.

117. 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.

118. Por su parte, las actas emitidas por la Oficialía Electoral al ser documentales públicos 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.

Acreditación de hechos

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

- 1) **Calidad de servidora pública de María del Carmen Cantón Croda.** Del estudio en lo individual y en conjunto de las pruebas que obran en autos, se encuentra acreditado que la denunciada María del Carmen Cantón Croda, se desempeña como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, hecho que acepta en su contestación y, que no se encuentra controvertido; además de ser un hecho público y notorio, aunado a las diversas documentales que obran en el expediente en el que dicha persona se ostenta con el cargo respectivo.
- 2) La titularidad del perfil en la red social denominada Facebook, con el nombre de “Carmen Cantón Croda”,

²⁸ Las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son consultables en www.trife.gob.mx



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

que corresponde a la Presidenta Municipal de Comapa, Veracruz.

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 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 tanto, al no negar tales publicaciones y, por el contrario, defender la legalidad de su contenido, es que se tiene por acreditado que sí es la titular de la cuenta.

En efecto, de la adminiculación de las pruebas técnicas ofrecidas por el denunciante, y la documental pública consistente en el acta de certificación AC-OPLEV-OE-088-2021, levantada por el personal de la Unidad Técnica del OPLEV, aunado a que no existe negación por parte de la denunciada, permiten acreditar de manera fehaciente que el perfil alojado en la plataforma de Facebook, con el nombre de "Carmen Cantón Croda", corresponde, precisamente, a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz; de ahí que se reconozca su responsabilidad directa en la difusión de las publicaciones objeto de la denuncia a través de la citada red social.

- 3) La existencia de las cinco 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-088-2021, además de que la denunciada no negó su existencia.

- 4) 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, tal y como fue certificado en el acta destacada en el punto anterior.
- 5) La realización de la actividad relacionada con la celebración del día de los Reyes Magos, por parte del DIF Municipal, llevada a cabo del ocho al once de enero, mediante la entrega casa por casa de dulces para niños; con la precisión de que no se encuentra acreditado que, en ella, hubiere participado o estado presente la servidora pública María del Carmen Cantón Croda.
- 6) La entrega de cubetas y galones de pintura, el ocho de enero en la congregación Felipe de Jesús, como acciones de mejoramiento de la vivienda por parte del Ayuntamiento, dentro del programa presupuestario de "Otras Ayudas", pagado con recurso propios o participaciones de dicho ente.
- 7) La celebración de un acto protocolario el cinco de enero, relativo a la ejecución de la obra Rehabilitación de Camino a base de balastre y empedrado en la Localidad de Agua Santa, contemplada en el programa general de inversión del Ayuntamiento correspondiente al año dos mil veinte.
- 8) La realización, el diez de diciembre, de un acto protocolario con motivo de la entrega-recepción de la actividad relacionada con el mejoramiento del Jardín de Niños "Juan Escutia", contemplada en el programa general de inversión del Ayuntamiento, correspondiente al año dos mil veinte.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

9) La repartición y entrega de despensas el veintinueve de octubre de dos mil veinte, con motivo del programa de acciones de carácter social, contemplado en el Programa Presupuestario 2020.1.1.1.1 Presidencia Municipal Otras Ayudas Sociales.

10) Se acredita el hecho relativo a la publicación de tres de noviembre de dos mil veinte, en la que se hace referencia a la entrega de apoyos alimentarios.

120. Al respecto, se destaca que por cuanto hace a los hechos descritos con los numerales que van del 5 al 9, tanto la denunciada, como el representante del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, los reconocen a través de sendos escritos que presentaron durante la substanciación del instructivo sancionador que nos ocupa en sede administrativa, e incluso, aportaron constancias con las que adujeron acreditar sus planteamientos, de ahí que no constituyan hechos controvertidos en la presente instancia.

Publicaciones en la red social Facebook

121. De las diligencias realizadas por el OPLEV, que constan en el acta AC-OPLEV-OE-088-2021, de dos de febrero, así como de sus anexos; se acredita que en la cuenta de la red social Facebook, con el perfil relativo al nombre de usuario "Carmen Cantón Croda", se realizaron cinco publicaciones con imágenes y texto, mismas que pudieron ser visualizadas a través de las ligas electrónicas señaladas por el denunciante al momento de su certificación por la autoridad administrativa.

122. Por otra parte, como se dijo anteriormente, este Tribunal Electoral, estima que la titularidad de la cuenta de Facebook

antes referida, se encuentra acreditada.

123. Sin embargo, se precisa que, 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-088/2021, —la cual es documental pública—, tal cuestión solo hace prueba plena respecto de la existencia de las publicaciones en las respectivas fechas, más no así de que los hechos ahí descritos se hayan realizado en los términos que señala el denunciante.

Caso concreto

Promoción personalizada por parte de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz

124. 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 Comapa, Veracruz, con impacto en el proceso electoral.

125. 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.

126. Resulta preciso señalar que, del Acta de certificación



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

AC-OPLEV-OE-088-2021, y de las pruebas aportadas por el quejoso y las recabadas preliminarmente por el OPLEV, existen elementos suficientes con los que se acredita que, en los enlaces descritos por el denunciante²⁹, la C. María del Carmen Cantón Croda, **en su calidad de Presidenta Municipal de Comapa, Veracruz**, ha realizado publicaciones en la red social Facebook.

N. DE LINK	RED SOCIAL	ENLACES
1	Facebook	https://www.facebook.com/carmen.catoncroda/posts/3629644723816264
2	Facebook	https://www.facebook.com/carmen.catoncroda/posts/3627414764039260
3	Facebook	https://www.facebook.com/carmen.catoncroda/posts/3617860101661393
4	Facebook	https://www.facebook.com/carmen.catoncroda/posts/3556144721166265
5	Facebook	https://www.facebook.com/carmen.catoncroda/posts/story.php?fbid=3457387947708610&id=100003123176569

127. Ahora bien, a decir del denunciante, del contenido de esas publicaciones, se advierten elementos de promoción personalizada.

128. 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-088-2021, respecto de las ligas electrónicas objeto de

²⁹ Mismos que serán descritos a través de una tabla referencial en líneas posteriores, con los numerales 1, 2, 3, 4 y 5.

certificación identificadas con los numerales “1”, “2”, “3”, “4” y “5” en que se contienen imágenes y textos publicados.

Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral “1”.

Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-088-2021.

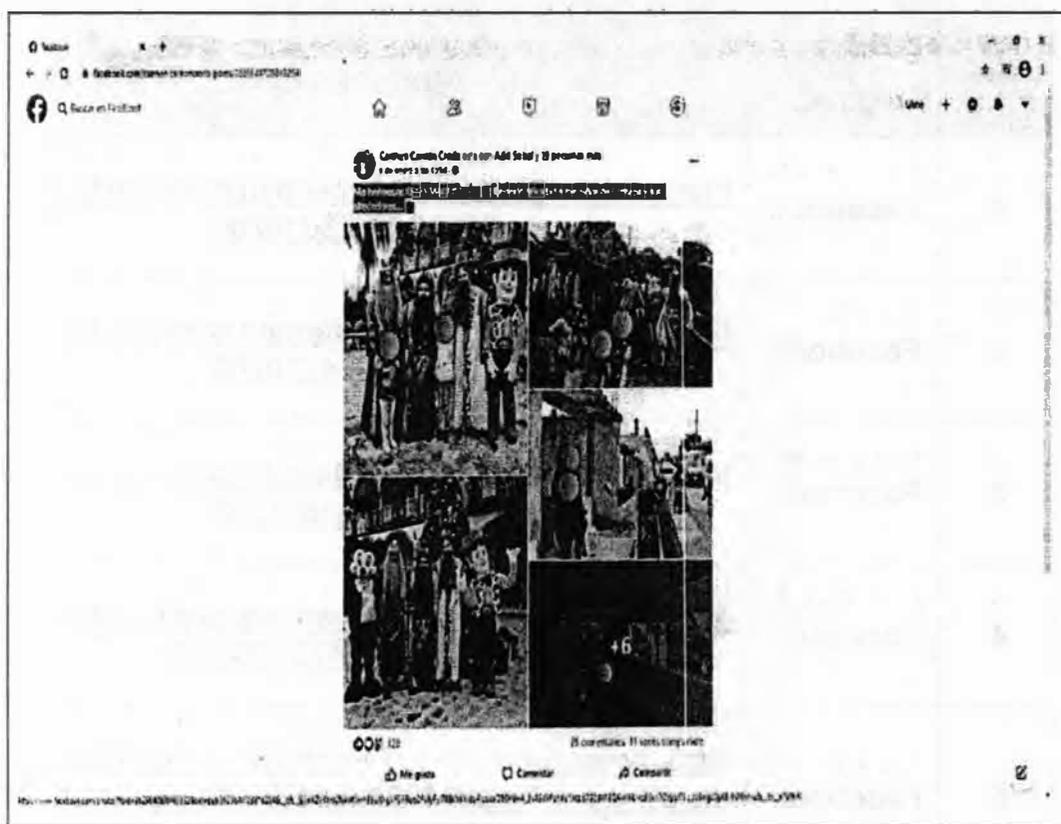


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral “2” que contiene imágenes y texto.

Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-088-2021.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ



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-088-2021.

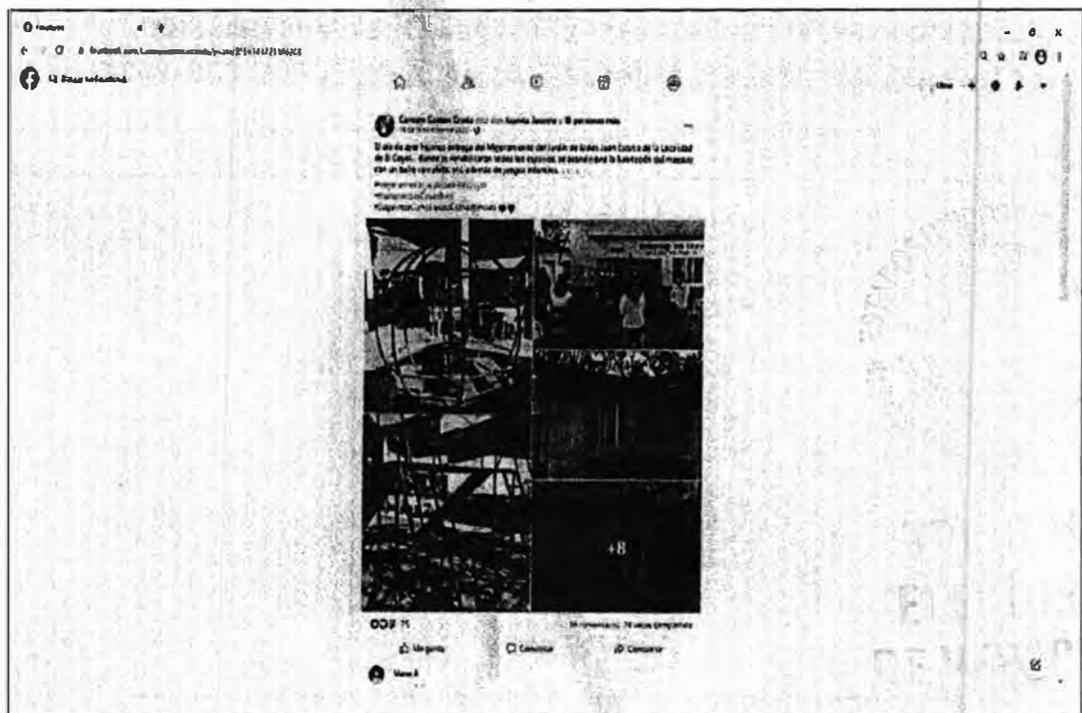


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "4" que contiene imágenes y texto.

Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-088-2021.

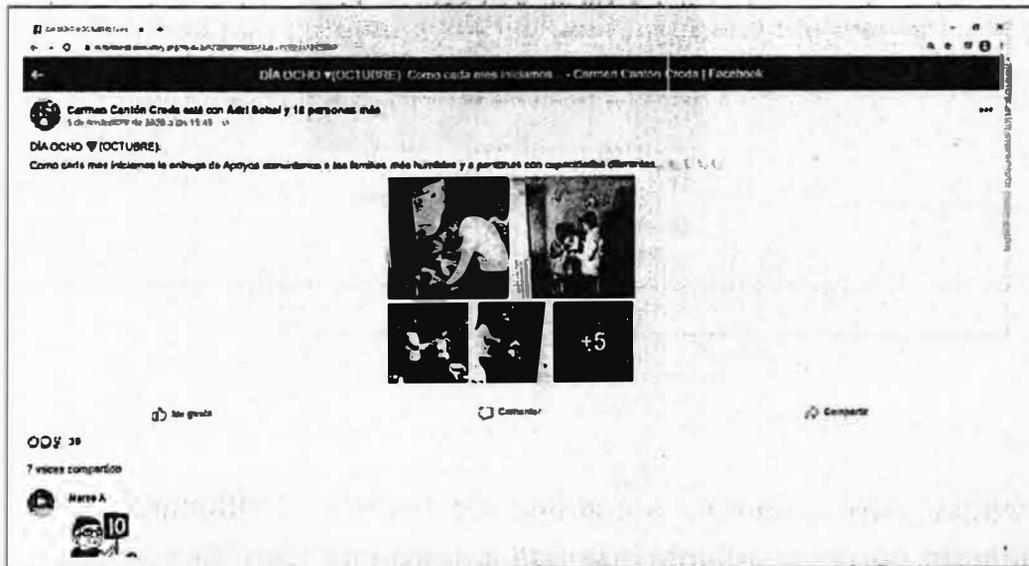


Imagen correspondiente a la liga electrónica identificada con el numeral "5" que contiene imágenes y texto.

Tomada del ANEXO A del ACTA: AC-OPLEV-OE-088-2021.



129. De esta forma, toda vez que con anterioridad se tuvo por



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

acreditado que el perfil de la red social materia de denuncia, corresponde a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz; es que derivado de un análisis en conjunto del material probatorio que obra en autos, se colige que, la denunciada María del Carmen Cantón Croda, ha realizado difusión de diverso material en la red social facebook, con motivo de diversas actividades realizadas dentro del municipio en cita.

130. En efecto, al realizarse un estudio en conjunto del contenido de los cinco links referenciados en el acta AC-OPLEV-OE-088-2021, en los que se contienen imágenes y textos publicados, se considera que están relacionados y presentan características idénticas como lo son:

- Cada link está alojado en la red social Facebook, precisamente en la cuenta identificada como "**Carmen Cantón Croda**".
- Las publicaciones, tanto de textos e imágenes son relativas a diversas actividades realizadas por el Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, que se encuentra actualmente en funciones.

131. 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; 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**".

132. De esta forma, se analizará si el contenido de los cinco links que fueron aportados por el quejoso, mismos que se identificaron con los numerales "1", "2", "3", "4" y "5" en el acta AC-OPLEV-OE-088-2021, y certificados en esa diligencia por la Oficialía Electoral del OPLEV, actualizan los tres elementos requeridos para acreditar la promoción personalizada de la C. **María del Carmen Cantón Croda**, en su calidad de Presidenta Municipal de Comapa, Veracruz, tal como se describe a continuación:

133. En cuanto al elemento **personal**, se advierte que sí se acredita, ya que efectivamente, de las imágenes y textos publicados se advierte que se trata de la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, quien además, no realizó manifestación en contra de la mención de su nombre en las publicaciones denunciadas, por lo tanto, este órgano jurisdiccional corrobora la acreditación del elemento personal de la infracción de promoción personalizada.

134. 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.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

de las imágenes o fotografías, 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.

136. 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 candidata o candidato alguno a cargos de elección popular, ni mucho menos en relación con algún partido político.

137. Esto es así, pues del análisis realizado a la totalidad de las constancias que obran en autos, se advierte que corresponden a acciones en materia de obra pública, de carácter asistencial o en materia de bienestar social, por parte del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, es decir, versan sobre actividades que se han venido haciendo dentro del municipio, tales como:

- i. Una actividad enmarcada en la celebración de la tradición conocida como "día de reyes";
- ii. Entrega de pintura a habitantes del Municipio, derivado de acciones de mejoramiento de la vivienda, dentro del Programa Presupuestario Otras Ayudas;
- iii. Rehabilitación de un camino a base de balastre y

empedrado en la localidad de Agua Santa;

iv. Rehabilitación del jardín de niños “Juan Escutia” en la localidad El coyol;

v. Entrega de apoyos alimentarios.

138. De esta forma, este Tribunal Electoral considera que dichas actividades, en primer lugar, concuerdan con atribuciones legales del Ayuntamiento, al tenor del artículo 35 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, por corresponder a la planeación del desarrollo cultural (tradiciones), y a la promoción, organización y otorgamiento de servicios públicos para el bienestar e interés general de los habitantes del Municipio.

139. Al respecto, se destaca que, por cuanto hace a la actividad descrita bajo el inciso i); obra en actuaciones copia certificada del oficio sin número de veintiséis de enero, signado por la Presidenta del DIF Municipal de Comapa, Veracruz; del cual se desprende que dicha actividad se llevó a cabo **sin la presencia de la denunciada**, —documental a la que se le concede valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por el artículo 332 párrafo segundo, del Código Electoral, al tratarse de un documento público expedido por una autoridad dentro del ámbito de sus facultades—, lo que coincide con las manifestaciones defensivas de esta última.

140. De esta forma, la documental indicada en el párrafo que precede, en adminiculación con el informe rendido por el Ayuntamiento de Comapa, Veracruz y las manifestaciones defensivas de la denunciada, se desprende que se trató de un evento realizado del 8 al 15 de enero por el DIF Municipal, recorriendo en caravana diferentes localidades con la finalidad de obsequiar dulces y juguetes de puerta en puerta,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

modalidad por la que optó con motivo de la pandemia causada por el virus denominado SARS-COV-2 (COVID-19), **sin que participara de forma directa la servidora pública endilgada en el presente asunto.**

141. Además, de la publicación se desprende que la servidora pública denunciada solamente difundió la entrega de juguetes a niños de Comapa y sus alrededores por partes de los "REYES MAGOS", apreciándose a tres adultos personificando a dichos personajes.

142. Sin embargo, en el mensaje no hace referencia a que ella hubiera participado en la actividad, ni de las publicaciones se advierte que se haya dado a conocer que el Ayuntamiento fuera el responsable de dicha entrega; por lo que solamente se hace referencia a dicho acontecimiento, sin que lo relacione con su cargo público, ni con algún logro de gobierno.

143. Respecto a las actividades descritas con los incisos ii) y v); si bien se acredita su realización como parte de actividades relacionadas con el funcionamiento del Ayuntamiento, también lo es que, la denunciada al ejercer su derecho de defensa **negó de manera categórica su presencia en tales actividades**, sin que exista medio de convicción alguno en contrario.

144. Por cuanto hace a las actividades indicadas con los incisos iii) y v); en el sumario del expediente se encuentran agregadas copias certificadas de las actas de entrega-recepción conducentes, lo cual en concatenación tanto con el informe rendido por el Ayuntamiento de Comapa, Veracruz y las manifestaciones de la denunciada al ejercer su derecho de defensa, hacen concluir que las imágenes denunciadas corresponden a los actos protocolarios celebrados con motivo

de la entrega de esas actividades, en las que no sólo participó la Presidenta Municipal, sino diversos servidores públicos integrantes del Ayuntamiento respectivo, en ejercicio de sus funciones.

145. Asimismo, al analizar el contenido de las publicaciones denunciadas, a criterio de este órgano jurisdiccional, se arriba a la conclusión de que no existe un pronunciamiento expreso o directo a través del cual se haga mención que dichas actividades hayan sido erogadas a través de recursos propios de la denunciada, que tengan la intención de resaltar logros políticos o que busquen enaltecer su gestión o posicionarla de manera indebida ante el electorado.

146. Lo anterior, denota que las publicaciones se han realizado con fines únicos y exclusivamente informativos encaminados a difundir las labores que se realizan con motivo de las actividades propias del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, lo que se encuentra amparado bajo el derecho de la libertad de expresión.

147. De esta forma, se considera que, respecto al tema que nos ocupa, el escrito de denuncia sólo contiene señalamientos genéricos y aislados, ya que no existe ningún otro elemento de convicción que corrobore las manifestaciones del denunciante, es decir, dichas manifestaciones únicamente devienen en apreciaciones subjetivas de quien las formula, mismas que al no estar soportadas con diverso material probatorio resultan insuficiente para la actualización de la conducta irregular en materia electoral analizada en el presente apartado.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

149. Ahora bien, por lo que hace al **elemento temporal**, se tiene que las publicaciones datan de diversas fechas, realizadas entre los meses de noviembre y diciembre de dos mil veinte y enero del año en curso, fechas en las cuales ya estaba próximo o 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 tres de noviembre (correspondiente al link 5); 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 TEPJF³⁰.

150. De esta forma, se puede tener por acreditado el elemento temporal respecto a la conducta denunciada, pues como ya lo determinó la Sala Regional Xalapa al resolver el expediente SX-JE-14/2021, lo relevante es que la difusión de las publicaciones catalogadas por el denunciante como “propaganda” se realice dentro del año en el que dé inicio el proceso electoral federal y local. Dicho de otra manera, el elemento en análisis se acredita, porque la existencia de la propaganda ocurrió dentro del año electoral, pues se realizó a pocos meses del inicio de los dos procesos electorales referidos.

³⁰ Jurisprudencia 12/2015 del TEPJF “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

151. 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 **no se logra acreditar la infracción relativa a la promoción personalizada en beneficio de la Presidenta Municipal de Comapa, Veracruz, María de Carmen Cantón Croda.**

Difusión de propaganda con inclusión de menores de edad

152. Respecto a dicha conducta, el denunciante también manifiesta la inclusión de menores de edad en la publicación objeto de la denuncia identificada con el enlace 1.

153. Al respecto, este Tribunal Electoral estima que ha quedado acreditado que la servidora pública denunciada difundió la entrega de juguetes a menores de edad a través de su perfil personal de Facebook.

154. No obstante, como se ha establecido previamente, el contenido de la referida publicación no guarda relación con la actividad política ni electoral, 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 candidata o candidato alguno a cargos de elección popular, ni mucho menos en relación con algún partido político.

155. Esto es así, pues del análisis realizado a la totalidad de las constancias que obran en autos, se advierte que corresponde a una acción desplegada por el Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, de carácter asistencial, es decir, versa



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

sobre una actividad que se ha venido haciendo dentro del municipio.

156. Por ello, este Tribunal estima que tales elementos son insuficientes para demostrar que la referida publicación tenga como finalidad destacar elementos propios para posicionarla en el proceso electoral en curso, o bien, influir a favor o en contra de algún partido político o persona involucrada en el actual proceso electoral local.

157. Incluso, como se señaló previamente, en el referido evento, no participó ni aparece la imagen de la denunciada.

158. De esta forma, este órgano jurisdiccional no se encuentra en condiciones de determinar la existencia de alguna falta a los Lineamientos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales.

159. Lo anterior, porque, precisamente, un elemento necesario para ello es que la difusión de imágenes sea en un contexto de actos o propaganda política o electoral.

160. Esto, con independencia de que subsista la validez de la vista emitida en el acuerdo de diez de febrero, por la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del OPLEV, al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

161. Con independencia de lo anterior, se estima oportuno dar vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, así como a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinen lo que en derecho corresponda,

respecto a la aparición de los menores.

Actos anticipados de precampaña y campaña

162. 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.

163. Por otra parte, antes de 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.

164. 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

165. 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.

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

167. Respecto al **elemento personal**, se tiene por actualizado, ya que la denunciada María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, pues al ser una actora política, se encuentra en posibilidad de infringir la legislación electoral; en consecuencia, se acredita el elemento personal.

168. 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)"**³¹.

169. Este Tribunal Electoral considera que el análisis de los

³¹ 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/>

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”.

170. 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.

171. Ello para evitar, por un lado, conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales y, por otro, realizar un análisis mediante criterios objetivos.

172. En principio, del análisis minucioso del contenido de cada una de las cinco 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Facebook³²), 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.

173. La actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o 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.

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

175. En atención a lo analizado, **no se acredita el elemento subjetivo**, por lo que se declara inexistente la conducta consistente en la realización de actos anticipados de precampaña o campaña atribuida a la ciudadana María del Carmen Cantón Croda.

176. 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

³² El cual como ya ha quedado evidenciado indica "Carmen Cantón Croda", es decir, sin el primer nombre de pila de la denunciada.

pasada anualidad, y enero del año en curso, esto es, dentro del desarrollo del inicio del actual proceso electoral:

177. 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 María del Carmen Cantón Croda.

178. 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, reiterando que en el presente asunto aplica el principio de presunción de inocencia en sus diversas vertientes, con sus debidas modulaciones.³³

Uso indebido de recursos públicos

179. En lo que concierne a la conducta correspondiente al **uso indebido de recursos públicos** por parte de María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal, esta no se cumple, de conformidad con las consideraciones siguientes:

180. De conformidad con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir

³³ 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/>



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

181. En ese sentido, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012 la Sala Superior consideró que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal, es necesario que se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos.

182. Ello debe entenderse así, toda vez que el principio de imparcialidad tutelado por el artículo de referencia es precisamente evitar que el poder público sea utilizado de manera sesgada mediante la aplicación indebida de recursos económicos hacia fines distintos a los que están constitucional y legalmente previstos dentro del ejercicio de la función pública.

183. En el caso, si bien, de las imágenes y textos contenidas en las publicaciones objeto de denuncia se aprecia la información relativa a la entrega de apoyos (tales como juguetes, dulces, pinturas, obras de pavimentación o rehabilitación y apoyos alimentarios) ello no desnaturaliza la finalidad de los programas de donde emanan, ya que la Presidenta Municipal no se adjudicó en las publicaciones denunciadas 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-088-2021, 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.

184. De esta forma, se reitera que, del estudio practicado por este órgano jurisdiccional, se arriba a la conclusión de

que dicha actividad encuadra en las facultades de los Ayuntamientos, al consistir en actividades de asistencia social en beneficio de los habitantes, mismos que bien están contemplados en el "Programa Presupuestario 2020.1.1.1.1 Presidencia Municipal Otras Ayudas Sociales", aunado a la negativa expresa formulada por la denunciada al desahogar su derecho de defensa respecto a su participación personal en la entrega de dichas ayudas.

185. 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 electoral que se está desarrollando.

186. Por el contrario, solamente se aprecia la difusión informativa de las actividades realizadas por el Ayuntamiento, en ejercicio de sus funciones públicas.

187. Además, debe tenerse en cuenta que el principio de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, establecen la prohibición a los servidores públicos de desviar los recursos que están bajo su responsabilidad para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales, sin embargo, con ello no se busca limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendados, ni tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; de ahí que no se hace un uso indebido de recursos públicos cuando se difunden mensajes informativos que no impliquen alguna pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la obtención del voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

188. De ahí que, ante la falta de elementos probatorios suficientes e idóneos que demuestren lo contrario, no se tenga por acreditado el uso indebido de recursos públicos.

189. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se:

RESUELVE

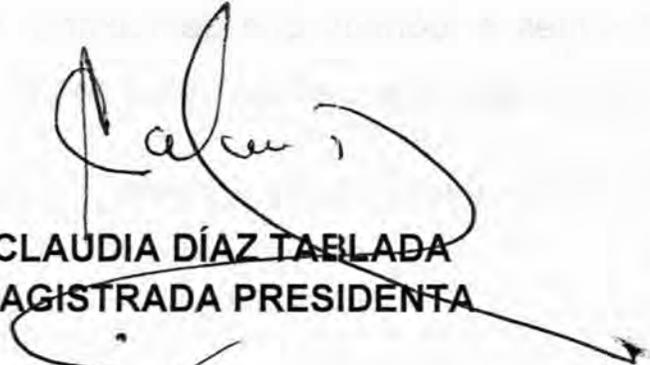
ÚNICO. Se declara la inexistencia de las infracciones denunciadas, por las razones expuestas en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE; con copia certificada del presente fallo, **personalmente**, al denunciante y **por oficio** a las denunciadas María del Carmen Cantón Croda, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, así como al referido Ayuntamiento y a su Órgano Interno de Control, a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz y a la Secretaría Ejecutiva del OPLEV; y **por estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo establecido por el artículo 330, 387 y 388, párrafo décimo 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 el Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, Claudia Díaz Tablada, en su carácter de Presidenta, a cuyo cargo estuvo la Ponencia, Roberto Eduardo Sigala Aguilar y Tania Celina Vásquez Muñoz, quien emite

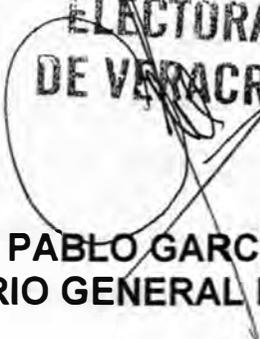
voto concurrente, ante el Secretario General de Acuerdos
Jesús Pablo García Utrera, con quien actúan y da fe.


CLAUDIA DÍAZ TABLADA
MAGISTRADA PRESIDENTA


ROBERTO EDUARDO
SIGALA AGUILAR
MAGISTRADO




TANIA CELINA VÁSQUEZ
MUÑOZ
MAGISTRADA


JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

Dra. Tania Celina Vásquez Muñoz.
Magistrada del Tribunal Electoral de Veracruz

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA TANIA CELINA VÁSQUEZ MUÑOZ, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 414, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO NÚMERO 577 ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ; 26, 27, 40, FRACCIÓN XI, Y 155, FRACCIÓN IV DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE TEV-PES-25/2021.

Con el debido respeto que me merecen la Magistrada Presidenta y el Magistrado, integrantes del Pleno de este Tribunal Electoral de Veracruz, me permito formular el presente **voto concurrente**, con la finalidad de dejar constancia que, si bien acompaño el sentido del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave **TEV-PES-25/2021**, a mi juicio, debió devolverse el expediente al Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz¹, para realizar mayores diligencias e integrar debidamente el expediente.

Puesto que, de un análisis integral a dicho expediente, advertí diversas omisiones e inconsistencias que, a mi parecer, debieron ser subsanadas y corregidas por la autoridad administrativa electoral de Veracruz, las cuales expongo a continuación:

El OPLEV no fue exhaustivo en la investigación de las conductas denunciadas por el Representante Propietario del Partido Político MORENA, ante el Consejo General de dicho organismo; lo anterior, en virtud de que, se **omitió requerir** directamente a la ciudadana María del Carmen Cantón Croda,

¹ En adelante se referirá como OPLEV.

VOTO CONCURRENTENTE
TEV-PES-25/2021

en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, para conocer si era titular o administradora del perfil de la red social Facebook, denominada "Carmen Cantón Croda", con la finalidad de tener certeza sobre tal aspecto, y con base en ello, acreditar plenamente el elemento personal que se analiza en la sentencia **TEV-PES-25/2021**.

De igual modo, estimo que la tramitación, sustanciación e investigación resultó deficiente, en razón de que, mediante acuerdo de fecha ocho de marzo de la presente anualidad, dictado por la Secretaría Ejecutiva del OPLEV, se instauró el Procedimiento Especial Sancionador **únicamente, en contra de la ciudadana María del Carmen Cantón Croda**, en su calidad de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz; no obstante, en el numeral octavo de dicho acuerdo, se ordenó **emplazar y correr traslado** al Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, omitiendo precisar los hechos junto con las presuntas infracciones que se le atribuían; de ahí que, no se garantizó el debido proceso y el principio de presunción de inocencia que tutelan los artículos 17 y 20, apartado B, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro de los aspectos que debió considerarse para devolver el expediente, es que, en las fojas cuatro, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte, de la queja presentada, se denunció la difusión de una publicación en la red social Facebook, en la que se advertía la presencia de menores; sin embargo, del análisis al referido acuerdo de fecha ocho de marzo, la autoridad administrativa electoral **omitió instaurar el procedimiento administrativo sancionador en contra de la ciudadana María del Carmen Cantón Croda, por las presuntas infracciones a la normativa electoral, derivado de la aparición de menores en las publicaciones denunciadas.**



TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

VOTO CONCURRENTES
TEV-PES-25/2021

En este contexto, desde mi óptica, debió devolverse el expediente al OPLEV a fin de que se repusiera el procedimiento, se instaurara debidamente el presente Procedimiento Especial Sancionador en el que se vincularan los hechos con las presuntas infracciones y se emplazara nuevamente a cada una de las personas involucradas en el procedimiento; así como, realizar mayores diligencias, con el objetivo de que este Tribunal Electoral contara con los elementos suficientes para poder resolver, si las conductas denunciadas acreditaban una infracción o no a la normativa electoral.

Por otra parte, en lo que respecta a la sentencia aprobada por el Pleno de este Tribunal Electoral, en relación con el apartado denominado "*Difusión de propaganda con inclusión de menores de edad*", no comparto las consideraciones que sustentan el concluir que, la difusión de entrega de juguetes, no constituye una actividad política ni electoral, al considerar que no se posiciona a la denunciada como partícipe en el proceso electoral en curso.

Lo anterior, porque desde mi perspectiva, se tuvo que realizar un estudio fundado y motivado, para que, en primer lugar, se analizara si la publicación denunciada en la que se advierte la presencia de menores, constituye o no propaganda político-electoral, ya que, de no acreditar este aspecto, considero que no se actualiza la competencia de este Tribunal Electoral para conocer y resolver sobre este tipo de propaganda.

No obstante, este Órgano Jurisdiccional al resultar parte del Estado mexicano, se encuentra obligado constitucionalmente (conforme a los artículos 1 y 4 de la Constitución Federal) a tutelar el interés superior del menor;

VOTO CONCURRENTES
TEV-PES-25/2021

por tanto, debió darse vista al Órgano Interno de Control del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz, así como a la Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Veracruz, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin prejuzgar sobre la existencia de irregularidad alguna, a fin de que determinaran lo que en derecho corresponda.

Lo cual, resulta congruente con lo sostenido por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador identificado con la clave **SUP-REP-63/2020**; los Juicios Electorales **SM-JE-19/2021** y **SM-JE-34/2021**; así como los Procedimientos Especiales Sancionadores **SRE-PSC-67/2019** y **SRE-PSC-7/2020**.

Por último, es menester señalar que, acompaño el sentido de la sentencia del Procedimiento Especial Sancionador, porque coincido en que efectivamente no se encuentran acreditadas las infracciones atribuidas a la ciudadana María del Carmen Cantón Croda, Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Comapa, Veracruz.

Lo anterior, porque del material probatorio que obra en autos, no se evidencia que la difusión de la entrega de alimentos, obra pública, pintura, así como dulces y juguetes a la población de aquel municipio, haya sido con fines electorales o políticos.

Sumado a que, en las publicaciones denunciadas tampoco se advierte la presencia directa de la Presidenta Municipal de dicho Ayuntamiento, manifestando su intención por contender por algún cargo de elección popular; ni solicita el respaldo de la ciudadanía para votar en favor de ella, por alguna candidatura, partido político, coalición o aspirante, con



TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

**VOTO CONCURRENTENTE
TEV-PES-25/2021**

lo que pudiera haberse influido o afectado el principio de equidad en la contienda dentro del Proceso Electoral en curso.

Por esas razones, es que formulo el presente voto concurrente, con la finalidad de dejar constancia sobre los aspectos que debieron ser considerados, a fin de que, la autoridad administrativa electoral subsanara las omisiones y deficiencias advertidas, a fin de integrarse debidamente el expediente y para que este Tribunal Electoral contara con mayores elementos para resolver el presente asunto.

Dra. Tania Celina Vasquez Munoz
Magistrada del Tribunal Electoral de Veracruz



**TRIBUNAL
ELECTORAL
DE VERACRUZ**



