

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: REP-204/2024

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL

MAGISTRADO: HUGO MOLINA
MARTÍNEZ

SECRETARIADO: ELIZABETH
AGUILAR HERRERA

COLABORÓ: MARÍA FERNANDA
DURAN SALAS

Chihuahua, Chihuahua, a uno de junio de dos mil veinticuatro.¹

SENTENCIA del Tribunal Estatal Electoral por el que se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de medidas cautelares dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral en el expediente de clave IEE-PES-083/2024, por las razones y motivos que enseguida se exponen.

GLOSARIO

Comisión	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua
Instituto	Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua

¹ Las fechas corresponderán al año dos mil veinticuatro, salvo precisión en contrario.

Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
---------------	---------------------------------------

1. ANTECEDENTES

1.1 Denuncia. El veinticuatro de abril, Damián Lemus Navarrete, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Estatal del Instituto, presentó un escrito de denuncia, en contra de Cruz Pérez Cuellar en su carácter de Presidente Municipal de ciudad Juárez al momento de los hechos y de candidato a la citada Presidencia Municipal, así como en contra del partido Morena por *culpa in vigilando*, por la presunta comisión de actos consistentes en promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

1.2 Radicación y diligencias. El veinticinco de abril, la Secretaría Ejecutiva del Instituto emitió acuerdo en el cual ordenó radicar la denuncia en la vía del procedimiento especial sancionador y formar el expediente, asignándole la clave IEE-PES-083/2024; reservando su admisión, emplazamiento, así como el pronunciamiento respecto de las medidas cautelares y ordenando la práctica de diligencias preliminares de investigación.

1.3 Admisión. Mediante acuerdo de nueve de mayo, la Secretaría Ejecutiva del Instituto admitió la denuncia y ordenó resolver lo conducente respecto de las medidas cautelares solicitadas por la parte denunciante.

1.4 Medidas cautelares. El doce de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto declaró improcedente la adopción de medidas cautelares.

1.5 Medio de impugnación. El dieciséis de mayo, el representante del Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento

especial sancionador, en contra del acuerdo de medidas cautelares dictado por la Comisión.

1.6 Recepción, registro y turno. Recibido el medio de impugnación en este Tribunal, se ordenó formar y registrar el expediente con la clave REP-204/2024, turnándose a la ponencia a cargo del Magistrado Hugo Molina Martínez.

1.7 Admisión del medio de impugnación. Por acuerdo del treinta y uno de mayo, se admitió el medio de impugnación, y se abrió y cerró la instrucción respectiva.

1.8 Circulación de proyecto y convocatoria. Mediante acuerdo de la misma fecha, se ordenó circular el proyecto de resolución correspondiente, solicitando convocar a sesión del Pleno de este Tribunal, para su discusión y votación.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto contra el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias, que declaró improcedente la adopción de las medidas cautelares.

Lo anterior con fundamento en los artículos 37, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como, 302, 303, numeral 1, inciso g), y 381 BIS, numeral 1), inciso a), numeral 2 de la Ley Electoral.

3. PROCEDENCIA

Se considera que el presente recurso de revisión cumple con los requisitos procesales previstos en la Ley Electoral, y, por ende, es procedente, con motivo de lo siguiente:

3.1 Forma. El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la Ley Electoral.

3.2 Oportunidad. El medio de impugnación fue interpuesto en tiempo, toda vez que, el acuerdo combatido se notificó al hoy actor el catorce de mayo a las trece horas con veinte minutos, mientras que, el escrito de impugnación fue recibido en el Instituto el dieciséis de mayo, a las trece horas con quince minutos, de lo que se advierte que fue presentado dentro de las cuarenta y ocho horas establecidas en el artículo 381 BIS, numeral 3), de la Ley Electoral.

3.3 Legitimación y personería. Están satisfechos, dado que el medio de impugnación lo presentó quien tiene reconocido el carácter de denunciante en el procedimiento especial sancionador, dentro del cual se emitió el acto reclamado.

3.4 Interés jurídico. Se colma este requisito, en virtud de que a la parte impugnante le corresponde directamente el interés de revocar la improcedencia de medidas cautelares, toda vez que, fue quien solicitó su imposición en el procedimiento especial sancionador referido.

3.5 Definitividad. Este requisito se ve colmado, ya que no existe medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

4. SINTESIS DE AGRAVIOS

Con vista en el escrito de demanda del Partido Acción Nacional, se obtiene los agravios siguientes:

a. La resolución impugnada incumple con el principio de congruencia, toda vez que, resolvió que no existen elementos para considerar que se contravino el artículo 41 de la Constitución Federal,

cuando lo que se denunció fue la violación al artículo 134 constitucional; toda vez que:

- Que en su denuncia se argumentó que, al hacerse entrega de beneficios de programas sociales, durante el proceso electoral, en un evento público, se violaba el artículo 134 Constitucional, mientras que en la resolución impugnada se consideró de manera incongruente que los hechos denunciados no violan al artículo 41 constitucional.

b. La resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada y motivada, toda vez que:

- Contrario a lo sostenido por el Instituto, las prohibiciones del artículo 134 constitucional son aplicables en todo momento, y no solo dentro del periodo de campañas.
- El funcionario denunciado sí tiene un papel sobresaliente en las publicaciones materia del procedimiento.
- En la denuncia se argumentó que a diferencia de las prohibiciones contempladas en el artículo 41 constitucional, la obligación y prohibición contenidas en el artículo 134 de la Constitución Federal, son aplicables en todo momento, en el entendido de que, si se contravienen estas disposiciones dentro de un proceso electoral, se presume la afectación a la contienda.
- El solo hecho de haber entregado beneficios de programas sociales en un evento público dentro del proceso electoral, es suficiente para violar el artículo 134 constitucional.
- Contrario a lo sostenido por el Instituto, las publicaciones sí resaltan al funcionario denunciado, pues fueron realizadas desde el perfil de Cruz Pérez Cuellar, y en las fotografías se observa a él personalmente, entregando paquetes mano a mano, lo que constituye una modalidad que no era indispensable para la entrega de los beneficios.

- La entrega de beneficios sociales dentro del proceso electoral, en un evento público difundido en redes, en una modalidad que no era indispensable, es violatorio al artículo 134 constitucional.

4.1 Método de estudio

Los agravios serán estudiados de forma separada, y en el orden que fueron apuntados con anterioridad, esto es, en un inicio se atenderá el agravio apuntado con el inciso a) del apartado precedente, al consistir en una presunta violación formal acontecida al momento de dictar la resolución. Posteriormente, y en el caso de ser necesario, se analizará el agravio sintetizado en el inciso b), que se endereza contra una presunta violación de fondo.

Lo anterior de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, que establece que la examinación de los agravios de forma conjunta o separada no causa afectación jurídica alguna, ya que, lo trascendental es que todos los agravios sean estudiados.

5. PLANTEAMIENTO DEL CASO

5.1 Hechos constitutivos de la denuncia

En principio, para mayor claridad en el estudio del presente, es necesario apuntar los hechos e infracciones precisadas en el escrito de denuncia, lo que se sintetiza en el esquema siguiente:

PUBLICACIONES Y EVENTO DENUNCIADOS
<ul style="list-style-type: none"> ○ El quince de enero, se publicó en la cuenta oficial de Cruz Pérez Cuellar de la red social Tiktok (cruzperezcuellar), el contenido de los beneficios que serían entregados dentro del programa social <i>“Paquete vayas a la uni”</i>. Video en el que se promocionó la entrega de los beneficios del programa.

- El veintinueve de enero, Cruz Pérez Cuellar llevó a cabo un evento masivo en el que hizo entrega de los beneficios del citado programa social.
- El evento se difundió en la cuenta oficial del denunciado “cruzperezcuellar” de Tiktok: en el video aparece Cruz Pérez Cuellar y Raúl Fajardo Zaldívar haciendo entrega de los paquetes del programa social, junto con propaganda gubernamental con la leyenda “*Por todo Juárez el cambio sigue.*”

TIPO DE INFRACCIÓN	HECHOS
<p>1. Violación al principio de uso imparcial de los recursos públicos, establecido en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal.</p> <p>2. Promoción personalizada en propaganda gubernamental, contrario a lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.</p> <p>3. Propaganda gubernamental en periodo prohibido, contrario a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de los beneficios de un programa social en un evento masivo. - Participación directa de los denunciados en la entrega de los bienes del programa social (<i>entrega mano a mano</i>). - Entrega de los bienes del programa social, resaltando la figura de los funcionarios públicos denunciados. - Evento de la entrega de los bienes del programa social, difundido a través de redes sociales de los denunciados. - La prohibición del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, aplica en todo momento. - No existe justificación alguna para difundir en la cuenta de <i>Tiktok</i> del denunciado, un video del desarrollo del evento en el que se le observa haciendo entrega de bienes con la leyenda “<i>gobierno municipal 2021-2024</i>”, esto, habiendo iniciado el proceso electoral.

	<ul style="list-style-type: none"> - La entrega de los bienes con la leyenda “<i>Por todo Juárez el cambio sigue</i>”, hace una referencia expresa a la candidatura del denunciado, para ser reelecto como presidente municipal - Las publicaciones denunciadas corresponden a propaganda gubernamental difundida dentro del proceso electoral, con afectación a la equidad en la contienda.
--	--

5.2 Resolución impugnada

Por razón de método en la resolución de la solicitud de medidas cautelares, la Comisión abordó el estudio en lo individual por cada uno de los tipos de infracción denunciados, en la forma que sigue:

- **En relación a la presunta violación al principio de uso imparcial de los recursos públicos**

La Comisión consideró que, del caudal probatorio que a la fecha obra en autos, no se cuenta con elementos de prueba, aun de carácter indiciario, que permitan presuponer la probable acreditación de un uso indebido de recursos públicos para la realización de las publicaciones denunciadas, con fines parciales que afecten la equidad en la contienda entre partidos políticos.

- **Respecto a la promoción personalizada**

La resolución establece que, en el caso concreto no se advierten elementos mínimos, aun de forma de indicio, que indiquen que la propaganda objeto de la denuncia pudiera constituir propaganda

personalizada, pues del análisis integral de las publicaciones denunciadas, no fue posible advertir el nombre o voz de los denunciados (elemento personal) y su imagen solo aparece en una de las publicaciones y no sobresale del resto de las personas que en ella aparecen.

Asimismo, que tampoco se desprenden indicios de promover acciones con la intención de realizar una promoción individual propia o exaltar logros y panes del en ese entonces Presidente del Ayuntamiento de Juárez (elemento objetivo).

En ese sentido, se concluye que, aunque la difusión de las publicaciones denunciadas se realizó cuando ya había iniciado el proceso electoral local (elemento temporal), tal circunstancia no resulta suficiente para declarar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, puesto que es necesaria la concurrencia de los tres elementos para que se actualice la promoción personalizada, lo que no ocurre en la especie.

○ **Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**

La comisión determinó que, del análisis en sede cautelar de las publicaciones, se advierte que no es difundida en periodo prohibido, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como el diverso 116 de la Ley Electoral, ya que un hecho notorio que el periodo de campaña del proceso electoral local, inició el veinticinco de abril.

Lo anterior, para concluir sobre este punto que, al no actualizarse la temporalidad necesaria para que se acredite que la propaganda gubernamental se difundió en periodo prohibido, entonces, se carece de elementos que permitan adoptar medidas cautelares.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1 Marco normativo

Como puede observarse del escrito de denuncia, el Partido Acción Nacional aduce la presunta comisión de tres diversos tipos de infracción, sobre la base de los mismos hechos y de manera indistinta, por lo que es pertinente esclarecer los elementos que conforman cada uno de los tipos de infracción.

- **Violación al principio de uso imparcial de los recursos públicos**

La Sala Superior ha interpretado en jurisprudencia² que, de los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a las y los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales.

Asimismo, sostuvo que con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a las y los servidores públicos, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones. En ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, **si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido**

² Jurisprudencia 38/2013, de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

De lo anterior se obtiene que, para tener por actualizada la violación al principio de uso imparcial de los recursos públicos, deben presentarse, al menos, los elementos siguientes:

- a. Personal.** En el sentido de que los actos se comentan por servidor o servidora pública dentro del ejercicio de sus funciones.
- b. Objetivo.** El uso de recursos públicos para difundir mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.
- c. Temporal.** Que los actos se realicen dentro del proceso electoral, o con proximidad al mismo, de manera que los efectos trasciendan a éste.

En relación al elemento temporal, no se pretende afirmar que, el uso indebido de recursos públicos fuera de proceso electoral o desvinculado a éste, no constituya una violación al artículo 134 constitucional, sino que se sostiene que tales eventos no generarían inequidad en la **contienda electoral**, de manera que no podrían ser de conocimiento y competencia de la autoridad electoral.

- **Promoción personalizada**

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, prescribe que, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter

institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; asimismo que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En torno a los alcances de la citada disposición, la Sala Superior ha precisado que regula dos supuestos:³

- La propaganda difundida por los entes del Estado, deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso podrá implicar promoción personalizada de parte de servidor público alguno.

Asimismo, ha establecido que para identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar tal mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:⁴

- a. Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- b. Objetivo.** Que 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 correspondiente, y
- c. Temporal.** Para establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se

³ SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

⁴ Jurisprudencia 12/2015, de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

- **Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**

El artículo 41, párrafo tercero, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, dispone que, durante el **tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial**, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público; asimismo, que las **únicas excepciones** a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Acorde con lo anterior, la Sala Superior definió el elemento temporal de la propaganda gubernamental, al resolver el expediente SUP-AG-45/2010, en el sentido de que, por regla general, no podrá realizarse ésta durante el tiempo que transcurre entre **el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral**.

Por otra parte, atendiendo a que los hechos denunciados encuentran entorno en la entrega de beneficios de un programa social, es dable asentar que, si bien no existe el deber específico de suspender su entrega durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin

embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales **no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda** electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios; esto, tal y como se sostiene en la jurisprudencia de rubro: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**⁵

6.3 Caso concreto

6.3.1 Sobre el agravio relativo al principio de congruencia

El actor argumenta que, la resolución impugnada incumple con el principio de congruencia, toda vez que, en su denuncia argumentó que, al hacerse entrega de beneficios de programas sociales, durante el proceso electoral, en un evento público, se violaba el artículo 134 constitucional, mientras que la Comisión consideró de manera incongruente que los hechos denunciados no violan al artículo 41 constitucional.

El agravio es **infundado**, por las razones siguientes.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

⁵ Jurisprudencia 19/2019.

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

Por su parte, la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Lo anterior, como se sostiene en el criterio inscrito en la jurisprudencia de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**⁶

Ahora bien, atendiendo a que el agravio en estudio, refiere que la falta de congruencia invocada radica en que el Instituto utilizó como fundamento el artículo 41 constitucional, para dar respuesta a la solicitud de medida cautelar relacionada con la presunta infracción al artículo 134 de Constitución Federal, es que se estima oportuno acudir al capítulo correspondiente de la resolución combatida.

Bajo ese orden de ideas, se obtiene que la Comisión invocó el artículo 41 constitucional como fundamento de respuesta a la solicitud de medida cautelares en el análisis del tipo de infracción de “*difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido*”, de manera que para ser coherente con la causa de pedir del inconforme es necesario acudir a la parte relativa de la resolución.

⁶ Jurisprudencia 28/2009.

Es así que, el Instituto, respecto a la infracción relativa a “*difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido*”, expresó lo siguiente:

“...[T]ras un análisis en sede cautelar de la publicación, se advierte que no es difundida en periodo prohibido, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, así como el diverso 116 de la Ley Electoral, pues es un hecho notorio para esta autoridad comicial local que el periodo de campañas en el PEF inició el uno de marzo y concluye el veintinueve de mayo, y en el PEL, las campañas iniciaron el veinticinco de abril.”

De lo anterior se infiere que, para dar respuesta a la solicitud de medidas cautelares, la responsable invocó entre sus fundamentos lo establecido en el artículo 41 Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Asimismo, también se advierte que, dicha respuesta se dio respecto a la solicitud de medidas cautelares relacionadas con la presunta violación al artículo 134 constitucional, como lo refiere el accionante.

No obstante, lo infundado del agravio radica en que, contrario a lo sostenido por el actor, el artículo 41 constitucional no resulta un elemento ajeno a la litis de la solicitud de medidas cautelares, como tampoco implica que se haya dejado de resolver sobre lo planteado o que se hubiese decidido sobre algo distinto.

En efecto, el artículo 41 Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, establece que: “**Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial**, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda ***propaganda gubernamental***, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las

únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Como se observa de lo anterior, el artículo 41 constitucional regula, entre otras temáticas, lo relativo a la temporalidad en la que la propaganda gubernamental entra en veda con motivo de los procesos electorales, a saber, a partir del inicio de las campañas electorales.

A su vez, atendiendo a la infracción que fue analizada por la Comisión relacionada con el presente agravio; esto es, la relativa a *“difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido”*, es necesario acudir al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, que establece:

“Artículo 134.

(...)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

Respecto al periodo para la difusión de la propaganda gubernamental, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-AG-45/2010, estableció que, por regla general, no podría realizarse durante el tiempo que transcurre entre **el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral**, precisamente con fundamento en el artículo 41 Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Es así que, existe una correlación entre la difusión de propaganda gubernamental regulada por el artículo 134 de la Constitución Federal y la prohibición prescrita en el diverso artículo 41 del mismo ordenamiento, puesto que este último precepto impone lo que se

conoce como veda de la propaganda gubernamental, es decir, el espacio de tiempo dentro del cual se encuentra proscrito difundir dicho tipo de comunicación política, con el fin de no afectar la equidad de la contienda electoral.

Luego, es claro que no existe posibilidad de analizar si se incumple el artículo 134 constitucional, en cuanto a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido sin acudir a lo que dispone el diverso 41 constitucional.

De esta manera, a efecto de que el Instituto cumpliera con la debida fundamentación y motivación, respecto a la posible vulneración del artículo 134 constitucional, en el tema de propaganda gubernamental en tiempo prohibido, era indispensable acudir como parámetro al precepto constitucional que precisamente regula el periodo de veda o prohibición de dichos mensajes, para así arribar a que, en la especie, no se cumplía con el elemento temporal de la infracción, tal y como fue razonado en la resolución impugnada.

Por ende, al invocar la responsable el artículo 41 constitucional no incurrió en falta de congruencia, pues dicho precepto no resulta un elemento ajeno a la *litis* de la solicitud de medidas cautelares, como tampoco implicó que se haya dejado de resolver sobre lo planteado o que se hubiese decidido sobre algo distinto, motivo por el que el agravio deviene infundado.

6.3.2 Sobre el agravio de indebida fundamentación y motivación, relacionado con la temporalidad de prohibición que dispone el artículo 134 constitucional

El recurrente afirma que, contrario a lo considerado por el Instituto, las prohibiciones del artículo 134 constitucional son aplicables en todo momento, y no solo dentro del periodo de campañas.

Asimismo, que en la denuncia argumentó que a diferencia de las prohibiciones contempladas en el artículo 41 constitucional, la obligación y prohibición contenidas en el artículo 134 de la Constitución Federal, son aplicables en todo momento, en el entendido de que, si se contravienen estas disposiciones dentro de un proceso electoral, se presume la afectación a la contienda.

El agravio resulta **inoperante**, por una parte, **e infundada** por otra, por las razones y motivos que adelante se exponen.

En principio se califica como inoperante, toda vez que no razona contra las premisas que sostienen la negativa de las medidas cautelares.

El artículo 302 de la ley comicial local, prescribe que el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, a la Constitución del Estado, y asegurar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Con dirección a tal garantía, la ley de la materia prevé diversas vías procesales, entre ellas, el recurso de apelación,⁷ para cuyo ejercicio es necesario cumplir con ciertas condiciones de forma. Es así que, el artículo 308, numeral 1, inciso f), de la ley electoral local, dispone como requisito de la demanda el *“mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados”*.

Por su parte, los artículos 348 y 349 de la ley comicial local, estatuyen que el Tribunal Estatal Electoral resolverá **en estricto derecho**⁸ conforme a los ordenamientos legales aplicables y a las razones que se desprendan del escrito de impugnación entendido como un todo, sin

⁷ Artículo 303, numeral 1, inciso b), de la Ley Electoral del Estado.

⁸ Salvo casos expresos establecidos en la ley.

variar los hechos planteados en el recurso. Asimismo, que, en caso de falta de claridad de los agravios, se atiende a la causa de pedir, es decir, al sentido que resulte comprensible de la exposición de los hechos.

Relacionado con la expresión de agravios, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para ello, no deben observarse formalidades rígidas y solemnes, sino que es suficiente que en alguna parte del escrito atinente se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio.⁹

Similar sentido adopta la Sala Superior, en el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**¹⁰

Del marco jurídico anterior, se deduce, como premisa central del presente estudio, que los hechos y agravios expresados en la demanda, cualquiera que sea la forma adoptada para su argumentación, **deben estar dirigidos al acto impugnado.**

En otras palabras, es necesario que los argumentos de queja se apunten frontalmente a los motivos y fundamentos que sostienen a la resolución controvertida, pues lo contrario, produce la imposibilidad del tribunal para analizar su legalidad y constitucionalidad;¹¹ en principio, porque todo acto de autoridad tiene la presunción de ser emitido

⁹ Véase Jurisprudencia de clave P./J. 68/2000, con número de registro digital 191384, y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.**

¹⁰ Jurisprudencia 3/2000, visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5.

¹¹ Véase Jurisprudencia II.2o. J/7, con número de registro digital 215765 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL ACTO RECLAMADO.**

-Asimismo, la tesis con registro digital 219648 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO RAZONAN CONTRA EL ACTO IMPUGNADO.**

conforme a la ley,¹² de manera que es necesaria la instancia de parte afectada mediante la expresión de razonamientos idóneos, y en segundo lugar, en función de que la resolución de los recursos de apelación es de estricto derecho.

Ahora bien, atendiendo a la resolución impugnada, se obtiene que la negativa de medidas cautelares se sustentó en el análisis de tres distintos tipos de infracción regulados en el artículo 134 constitucional; a saber:

- Violación al principio de uso imparcial de los recursos públicos;
- Promoción personalizada; y
- Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Asimismo, el Instituto abordó en lo individual los elementos que conforman cada uno de estos tipos de infracción, estableciendo las causas particulares por las que no se configuraba en sede cautelar cada una de ellas.

Por su parte, del agravio en estudio se observa que, el actor se limita a expresar que, *la obligación y prohibición contenidas en el artículo 134 de la Constitución Federal, son aplicables en todo momento, en el entendido de que, si se contravienen estas disposiciones dentro de un proceso electoral, se presume la afectación a la contienda.*

Como puede apreciarse, el accionante no precisa cuál de los distintos tipos de infracción que prescribe el artículo 134 constitucional, y que fueron estudiados en forma separada y particular en la resolución impugnada, es el que estatuye una prohibición *en todo momento*, con el fin de que este Tribunal se encuentre en posibilidad de contrastar sus argumentos con la parte relativa del acto impugnado.

¹² Así, por ejemplo, considerando a la resolución impugnada como acto administrativo, el artículo 1635 del Código Administrativo del Estado de Chihuahua, prescribe que, el acto administrativo tiene a su favor la presunción de haberse emitido o realizado conforme a la ley, hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.

Se sostiene lo anterior, pues en principio, es inexacto que las prohibiciones que establece el artículo 134 constitucional sean aplicables en todo momento, al menos en lo que toca al ámbito electoral, que es el que nos incumbe. Así, por ejemplo, la difusión de propaganda gubernamental encuentra veda **a partir del inicio de las campañas**, como quedó antes razonado, y no en todo momento; por otra parte, atendiendo al elemento temporal de la promoción personalizada, la infracción será de naturaleza electoral, solo cuando se presente **dentro del proceso electoral** o en **proximidad al mismo**,¹³ y no así en todo momento.

Similar calificativo de inoperancia, alcanza el argumento del actor, en el sentido de que, el solo hecho de haber entregado beneficios de programas sociales en un evento público, **dentro del proceso electoral**, era suficiente para violar el artículo 134 constitucional y que esa modalidad no era indispensable; pues para estar en posibilidad de contrastar su exactitud era necesario que se precisara a qué tipo de infracción va dirigido.

En efecto, si atendemos, por ejemplo, a si la difusión del evento del programa social o su celebración masiva pudiese afectar la veda de la propaganda gubernamental, la respuesta sería en sentido negativo, pues ésta inicia con la etapa de campañas y no meramente con el inicio del proceso electoral, como se aduce en el argumento en estudio; sin embargo, este Tribunal se encuentra impedido para subsanar esa deficiencia y suponer tal o cual infracción para su análisis, pues en la presente vía no opera la suplencia de la queja al ser de estricto derecho.

¹³ La Jurisprudencia 12/2015, de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, establece que **el elemento temporal** se actualiza cuando la promoción personalizada se efectuó **iniciado formalmente el proceso electoral**, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un **análisis de la proximidad** del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Con lo expuesto, queda de relieve la necesidad de que el recurrente precisara a qué tipo de infracción dirigía sus argumentos, pues cada tipo de infracción electoral dispuesta por el artículo 134 constitucional, se configura con elementos distintos, de ahí que los razonamientos que expuso fueran genéricos e imprecisos lo que produce su inoperancia.

Asimismo, y en aras de mayor exhaustividad, aun y cuando este Tribunal subsanara a qué tipos de infracción se dirige el agravio, el mismo devendría **infundado**, puesto que en autos se encuentra acreditado que las publicaciones denunciadas se difundieron el quince y veintinueve de enero, y el evento del programa social en ésta última fecha, de lo que se sigue que no se actualiza el elemento temporal sobre la prohibición de difundir propaganda gubernamental y llevar a cabo la entrega de beneficios de programas sociales en eventos masivos, pues tal veda principia en la etapa de campañas electorales, lo que no sucede en la especie.

6.3.3 Sobre el agravio de indebida fundamentación y motivación, relacionado el papel sobresaliente de los denunciados en las publicaciones

El inconforme refiere que, el funcionario denunciado sí tiene un papel sobresaliente en las publicaciones materia del procedimiento.

Asimismo, asevera que, contrario a lo sostenido por el Instituto, las publicaciones sí resaltan al funcionario denunciado, pues fueron realizadas desde el perfil de Cruz Pérez Cuellar, y en las fotografías se observa a él personalmente, entregando paquetes mano a mano, lo que constituye una modalidad que no era indispensable para la entrega de los beneficios.

El agravio resulta **inoperante**, por una parte, e **infundada** por otra, por las razones que se exponen enseguida.

Resulta inoperante por insuficiente, ya que no combate la totalidad de las premisas que sostienen la negativa de medidas cautelares.

En la resolución reclamada se negaron las medidas cautelares, relacionadas con la imagen de los denunciados, bajo el argumento siguiente:

“En tal sentido, en el caso concreto no se advierten elementos mínimos, aun en forma de indicio, que indiquen que la propaganda objeto de la denuncia pudiera constituir propaganda personalizada, pues del análisis integral de las publicaciones denunciadas no es posible advertir el nombre o voz de los denunciados (elemento personal) y su imagen solo aparece en una de las publicaciones y no sobresale del resto de las personas que en ella aparecen; tampoco se desprenden indicios de promover acciones con la intención de realizar una promoción individual propia o exaltar logros y planes del en ese entonces Presidente del Ayuntamiento de Juárez (elemento objetivo).

En ese sentido, aunque la difusión de las publicaciones denunciadas se realizó cuando ya había iniciado el PEL (elemento temporal), tal circunstancia no resulta suficiente para declarar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, puesto que, conforme a lo razonado en diversas sentencias dictadas por las Salas Superior y Regional Especializada, es necesaria la concurrencia de los tres elementos para que se actualice la promoción personalizada, hecho que en la especie no ocurre, de un análisis preliminar de su contenido.”

De lo anterior, se infiere que la negativa de la medida cautelar, relacionado con la difusión de la imagen de los denunciados, se sustentó en las premisas siguientes:

- a. No es posible advertir el nombre o voz de los denunciados;
- b. Su imagen solo aparece en una de las publicaciones;
- c. No sobresale del resto de las personas que en ella aparecen;
- d. No se desprenden indicios de promover acciones con la intención de realizar una promoción individual propia o exaltar logros y planes del entonces Presidente del Ayuntamiento de Juárez; y
- e. Aunque la difusión de las publicaciones denunciadas se realizó cuando ya había iniciado el proceso electoral local, es necesaria la concurrencia de los tres elementos.

Así, se obtiene que la negativa reprochada se sostiene en cinco premisas distintas, mientras que en el agravio en estudio el accionante solo afirma que: *las publicaciones sí resaltan al funcionario denunciado*; es decir, se dirige en exclusiva a la premisa relativa a que el Instituto no consideró que la figura del denunciante sobresaliera en las publicaciones (apuntada en el inciso c).

Luego, el actor en su agravio dejó intocadas las diversas premisas que sustentan el sentido de la negativa, por lo que resulta **inoperante**, ya que no se encuentra dirigido de manera frontal contra la totalidad de razones del Instituto, por lo que estas seguirían rigiendo el sentido del fallo,¹⁴ aun y cuando se llegase a estimar correcta la aseveración del inconforme.

Por otra parte, en relación al argumento en el sentido de que la responsable no tomó en cuenta que las publicaciones llevan el nombre del denunciado, Cruz Pérez Cuellar, y que en las publicaciones aparece entregando *de mano en mano* los beneficios y que, por ende, toma un papel preponderante, resulta **infundado**.

Lo anterior, toda vez que como lo estableció la Comisión, del análisis preliminar no existe una conducta que intente desequilibrar la igualdad de condiciones en el proceso o influir en las preferencias electorales a favor o en contra de algún partido, pues se observa que las publicaciones se realizaron en una temporalidad ajena a la etapa de la campaña electoral federal y local, en la que era posible difundir propaganda gubernamental y por tanto, la entrega de programas sociales.

¹⁴ Véase Jurisprudencia II.2o. J/7, con número de registro digital 215765 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LAS CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL ACTO RECLAMADO.**

-Asimismo, la tesis con registro digital 219648 y rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACION INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO RAZONAN CONTRA EL ACTO IMPUGNADO.**

Con todo lo anterior, no se pretende afirmar que las irregularidades denunciadas no hayan acontecido de la manera que lo reprocha el denunciante, sino que se determina que, bajo un estudio preliminar en sede cautelar, no existen elementos suficientes que las acrediten.

En las relatadas condiciones, al resultar por una parte infundados, y por otra, inoperantes los agravios expresados, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO: Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo de medidas cautelares dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral, en el expediente de clave IEE-PES-083/2024.

NOTIFÍQUESE, por oficio al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua y al Partido Acción Nacional, y por **estrados** a las demás personas interesadas.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante la Secretaria General Provisional, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO
MAGISTRADA PRESIDENTA

HUGO MOLINA MARTÍNEZ
MAGISTRADO

GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA
RAMÍREZ
MAGISTRADO EN FUNCIONES

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ
SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **REP-204/2024** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el primero de junio de dos mil veinticuatro a las veintiún horas con treinta minutos. **Doy Fe.**