



PES/010/2023

Resolución que, a propuesta de la Secretaría Ejecutiva, emite el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco por la que se declara la inexistencia de los actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuibles a la ciudadana [REDACTED] con motivo del Procedimiento Especial Sancionador PES/010/2023

**Glosario.** Para efectos de esta resolución se entenderá por:

<b>Consejo Estatal:</b>	Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Instituto Electoral:</b>	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco
<b>Reglamento:</b>	Reglamento de Denuncias y Quejas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Secretaría Ejecutiva:</b>	Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco.

## 1 Antecedentes

### 1.1 Presentación de la denuncia<sup>1</sup>

El 9 de marzo el Partido de la Revolución Democrática denunció a la ciudadana [REDACTED] por la probable comisión de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior por la presunta distribución en el municipio y en todo el Estado de Tabasco, de una revista denominada "100 días de gobierno, Bases del Plan Municipal de

<sup>1</sup> En lo sucesivo, las fechas se refieren al año dos mil veintitrés, salvo que se mencione lo contrario.



PES/010/2023

Desarrollo 2021-2024”, del Ayuntamiento de [redacted] en que se advierte la imagen, nombre y expresiones que exaltan logros personales de la denunciante, lo que afirma, constituye actos anticipados de campaña, promoción personalizada en propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos en violación a lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Federal.

**1.2 Admisión de la denuncia**

El 10 de marzo la Secretaría Ejecutiva admitió a trámite la denuncia, iniciando el Procedimiento Especial Sancionador con número PES/010/2023 en contra de [redacted] ordenando diligencias de investigación, relativa con el requerimiento de información al Ayuntamiento del citado municipio.

**1.3 Emplazamiento**

El 16 de marzo, una vez realizadas las diligencias de investigación la autoridad sustanciadora ordenó el emplazamiento de la denunciada y señaló fecha para el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

**1.4 Medidas cautelares**

El 17 de marzo, la Comisión de Denuncias y Quejas determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el PRD, en el sentido, que se ordenara a la ciudadana [redacted] dejara de distribuir la publicación o revista denunciada “100 días de gobierno, base del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024” del municipio de [redacted]

**1.5 Audiencia de pruebas y alegatos**

El 24 de marzo se llevó a efecto la audiencia de pruebas y alegatos, a la que no comparecieron las partes; no obstante, en misma fecha se recibió y ordenó agregar al expediente, escrito signado por la denunciante, mediante cual dio contestación a la denuncia y ofreció pruebas.

**1.6 Cierre de Instrucción**

El 11 de abril, la Secretaría Ejecutiva consideró que se encontraron elementos suficientes para resolver, por lo que instruyó la elaboración y remisión del presente proyecto de resolución a la Presidencia del Consejo, para su presentación, discusión y, en su caso, aprobación por parte del Consejo Estatal.

**2 Competencia**

De conformidad con los artículos 105 numeral 1 fracción I; 106, 115 numeral 1 fracciones I y XXXV; 350 numeral 1 fracción I y 364 numeral 2 de la Ley Electoral; 1



PES/010/2023

numeral 2, 4 numeral 1 fracción I, 5 numeral 1 fracción II y III, 7 numeral 1, fracción VII, 83, 84, 85 numeral 1 y 87 del Reglamento, este Consejo Estatal es competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores que se inicien con motivo de las denuncias que se interpongan por la comisión de infracciones en la materia, imponiendo en su caso, las sanciones que correspondan en términos de la misma.

### 3 Causales de improcedencia

Las causales de improcedencia establecidas en los artículos 357, numeral 3 de la Ley Electoral; 24, 69 numeral 1, 70 numeral 1 y 84 del Reglamento, son aspectos de orden público y de estudio preferente, ya que de actualizarse alguna de las hipótesis previstas en las disposiciones legales mencionadas, se constituiría un impedimento para que la autoridad electoral estudie el fondo de la controversia planteada.

En este tenor, si bien la denunciada en su escrito de contestación señala un apartado de causal de improcedencia, lo cierto es que solo se limita a transcribir algunas fracciones de los artículos 357 de la Ley Electoral y 69 del Reglamento y a solicitar el desechamiento de la denuncia, pero sin hacer algún argumento lógico-jurídico del por qué en el presente asunto se configuran las causales de improcedencia u alguna otra, y que permita a esta autoridad realizar un análisis al respecto; de allí que no sean procedentes.

### 4 Estudio de fondo

#### 4.1 Hechos denunciados

El PRD denuncia que el 26 de enero, la [REDACTED] rindió un informe de los 100 días de gobierno del Ayuntamiento de [REDACTED] y que, derivado de dicho evento se encuentra repartiendo en el municipio, así como en todo el estado, una revista que contiene la imagen, nombre y expresiones que exaltan sus logros personales, lo que afirma, constituye actos anticipados de campaña, promoción personalizada en propaganda gubernamental y uso indebido de recursos públicos, vulnerándose con ello lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Federal.

#### 4.2 Contestación de los hechos

Por su parte, la denunciada respondió que el evento de los 100 días de gobierno se realizó el 25 de enero de 2022 y tuvo como finalidad dar a conocer el resultado de las acciones ejercidas en el Ayuntamiento de [REDACTED] durante los primeros 100 días; por lo que es falso que se haya efectuado el día 26 de enero de 2023 a como pretende hacer creer el PRD. También afirmó que es falso que desde esa fecha estuviera repartiendo o difundiendo en el municipio de [REDACTED] o el resto de la entidad, la publicación que se denuncia.

Refirió, que el documento que el PRD alude como revista, es ajena y no guarda relación con el evento de los 100 días de gobierno, ya que se trata del documento que contiene



PES/010/2023

las bases sobre las cuales se sustenta el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, y que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, las presidencias municipales entrantes presentan como elemento mínimo de su programa de trabajo, el 5 de octubre del año de la elección en la sesión de toma posesión.

Señaló que tal situación se encuentra asentada en el punto noveno del acta de cabildo correspondiente a la sesión 01 de 05 de octubre de 2021, que obra agregada al expediente con motivo del requerimiento que le fue realizado al Ayuntamiento de [REDACTED]

Manifestó que el documento "Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, 100 días de gobierno" fue elaborado por ella cuando aún era presidenta electa a como lo señala el denunciante, y no en su calidad de presidenta municipal o instalado el ayuntamiento que preside, por lo que, atendiendo a esta temporalidad, la denuncia del PRD carece de sustento.

Expuso que el documento denunciado es una recopilación de inquietudes, necesidades y compromisos que asumió durante la campañas y celebración de foros en su calidad de entonces presidenta electa.

Respecto al uso indebido de recursos públicos, manifestó que al haber tomado posesión como presidenta municipal el 05 de octubre de 2021, y que la elaboración del documento denunciado es de fecha anterior, ya que se presentó el mismo 05 de octubre en la sesión de instalación de los nuevos integrantes del Ayuntamiento, no puede configurarse el uso indebido de recursos públicos, pues no contaba con la potestad de ejercer algún tipo recurso del ayuntamiento.

En cuanto a la distribución de la revista que se le atribuye, indicó que se tratan de señalamientos imprecisos, ya que el denunciante no señaló, ni acredita el lugar, momento y forma en que supuestamente se llevó a cabo la distribución de la publicidad denunciada en el municipio de [REDACTED] o el Estado de Tabasco.

Sobre la propaganda con promoción personalizada, refirió que el denunciante pretende confundir a la autoridad, de que el evento de los 100 días de gobierno, es el mismo que se contiene en el documento o revista que se denuncia, cuando este únicamente consiste en la recopilación de los compromisos asumidos durante su periodo de campaña y etapa de presidenta electa, y que se presentó a los integrantes de la nueva administración del Ayuntamiento al momento de su instalación; por lo que no puede existir los elementos de la infracción.

Asimismo, refirió que al momento de elaborar el documento base del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024, si bien era presidenta electa, conforme al artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun no era servidora pública por lo que no tenía obligaciones con tal carácter, así como que, tampoco lo elaboró dentro de su gestión como alcaldesa.

También señaló que no se actualiza el elemento objetivo de la conducta, ya que en la revista que señala el PRD, no se exponen acciones a manera de logros personales,



PES/010/2023

sino que son las bases para la implementación del plan municipal de desarrollo, sin que se exalte su persona o cualidades.

Por último, indicó que tampoco se cumple el elemento temporal, ya que el proceso electoral local inicia en octubre de 2023 y la elección es en junio de 2024, debiéndose considerar que los hechos que se denuncia no tuvieron lugar en la fecha señalada por el actor, 26 de enero de 2023, sino en enero de 2021.

#### 4.3 Fijación de la Controversia

A partir de los argumentos de las partes, una vez acreditados los eventos y la existencia de la revista atribuida a la ciudadana [REDACTED] se debe dilucidar si la mismas de conformidad con los artículos 2, numeral 1, fracción I; y 341 numeral 1, fracción III de la Ley Electoral, constituyen conductas que actualicen actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

#### 4.4 Pruebas

##### 4.4.1 Pruebas del denunciante

De las pruebas ofrecidas por el denunciante se admitieron y desahogaron las que a continuación se describen:

- a) **La documental privada**, consistente en un ejemplar de una publicación tipo revista "100 días de gobierno, base del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024" del municipio de [REDACTED]

Documental que tiene sólo valor indiciario y la que hará prueba plena cuando genere convicción sobre la veracidad de los hechos al concatenarse con otros elementos que obren en el expediente, afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, con fundamento en los artículos 353, numeral 3 de la Ley Electoral y 54, numeral 3 del Reglamento,

- b) La instrumental de actuaciones, que consiste en que la autoridad sólo está obligada a tomar en cuenta las constancias que obren en el expediente.
- c) La presuncional legal y humana, que no es otra cosa que la consecuencia que la ley o el juzgador deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido.

##### 4.4.2 Pruebas de la denunciada

Por su parte, la denunciada [REDACTED] ofreció la presuncional legal y humana, y, la instrumental de actuaciones, cuya naturaleza y forma de desahogo han quedado precisados en la presente resolución.

##### 4.4.3 Pruebas recabadas por la Secretaría Ejecutiva



PES/010/2023

La Secretaría Ejecutiva, en ejercicio de su facultad investigadora y de conformidad con el artículo 359 de la Ley Electoral, obtuvo las siguientes pruebas:

a) La **documental pública** consistente en el informe rendido por la Directora de Asuntos Jurídicos del Ayuntamiento Constitucional de [REDACTED] y los anexos que a continuación se describen:

- i. Copia certificada de su nombramiento de fecha 05 de octubre de 2021, suscrito por la presidenta municipal de [REDACTED] Tabasco;
- ii. Original del oficio DAJ/091.03/2023, con el que solicitó a la Secretaría Particular del Ayuntamiento de [REDACTED] información relacionada con el evento de 100 días de gobierno.
- iii. Original del oficio DAJ/092.03/2023 con el que requirió a la Dirección de Administración del Ayuntamiento de [REDACTED] información relacionada con los recursos públicos empleados para la impresión o distribución de la publicidad denunciada, número de ejemplares impresos, lugares de distribución y persona física o jurídica colectiva contratada para ello.
- iv. Original del oficio DAJ/093.03/2023 relativo al requerimiento hecho a la Secretaría del Ayuntamiento de [REDACTED] información, el acta de cabildo a través del cual se presentaron las bases del plan de desarrollo municipal correspondiente al periodo 2021-2024.
- v. Original del oficio PM/0256.03/2023 relacionado con la respuesta emitida por la Secretaría Particular del Ayuntamiento de [REDACTED] al oficio DAJ/091.03/2023 suscrito por la Dirección Jurídica.
- vi. Original del oficio SA/139.03/2023, mediante cual el Secretario del Ayuntamiento, remite a la Dirección Jurídica copias certificadas de la Sesión Ordinaria número uno de 05 de octubre de 2021.
- vii. Copias certificadas de la Sesión Ordinaria de Cabildo número uno de fecha cinco de octubre de 2021.
- viii. Oficio DAM/0190.03/2023, mediante cual el Director de Administración da respuesta al oficio DAJ/092.03/20.

Documentales a las que se le concede pleno valor probatorio en virtud de que fueron expedidas por servidores públicos en ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 353, numeral 2 de la Ley Electoral y 54 del Reglamento.

#### 4.5 Marco normativo

##### 4.5.1 Actos anticipados de campaña

El artículo 361 numeral 1, fracción III de la Ley Electoral dispone que, la Secretaría Ejecutiva instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.



PES/010/2023

Al respecto, la Ley Electoral establece en su artículo 2, numeral 1, fracción II que los **actos anticipados de precampaña** son aquellas 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 a favor o en contra de una precandidatura.

En el caso de los **actos anticipados de campaña**, la fracción I del artículo señalado los define como las expresiones que, bajo cualquier forma y en cualquier momento fuera de los plazos establecidos para las campañas, contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de una candidatura, un partido o coalición; o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Asimismo, el artículo 181 numerales 1 y 2 de la Ley Electoral, refiere que la **precampaña** es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y las precandidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido, que consisten en reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las precandidaturas a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes y/o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidata o candidato.

Mientras que, en términos del artículo 193 numerales 1 y 2 de la citada ley, en las campañas los contendientes realizan diversas actividades con el fin de promover la plataforma electoral y pedir el voto de la ciudadanía, pudiendo ser reuniones públicas, asambleas, marchas, propaganda impresa o digital, y, en general, cualquier acto en el que las personas candidatas o voceras de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas a un cargo de elección popular.

Ahora bien, el artículo 2 numeral 1 fracción I y II de la Ley Electoral refiere que los actos anticipados de campaña, son las expresiones que, bajo cualquier forma y momento fuera de los plazos establecidos para las campañas, contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de una candidatura, un partido o coalición; o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral; mientras que los actos anticipados de precampaña son 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 a favor o en contra de una precandidatura.

Sobre la base de tales consideraciones, la Sala Superior sostiene que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra, por lo que esos actos pueden realizarse antes de tales etapas, incluso antes del inicio del proceso electoral. Además, conforme a su interpretación, para la acreditación de los actos anticipados de precampaña o campaña se deben actualizar los elementos siguientes:

- a) **Personal.** Se refiere a que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos (as) y, en el contexto del mensaje, se adviertan elementos que hagan plenamente identificable al sujeto de que se trate;



PES/010/2023

- b) **Temporal.** Referente al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos se realicen antes del inicio formal de las campañas; y
- c) **Subjetivo.** Relativo a que una persona realice actos o expresiones que revelen la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno de selección o un proceso electoral; o bien, que se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una candidatura.

Adicionalmente, en el caso del elemento subjetivo, la Sala Superior sostiene que su acreditación se debe verificar si de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, hay un llamado al voto en favor o en contra de una persona o partido, se publicita una plataforma electoral o se posiciona una candidatura.

Ello implica, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: "vota por", "elige a", "apoya a", "emite tu voto por", "X a tal cargo", "vota en contra de", "rechaza a"; o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien.

Dicha infracción se encuentra prevista en el artículo 338, numeral 1, fracción I de la Ley Electoral que establece la prohibición de que las personas aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, realicen actos de promoción anticipada de precampaña o campaña, según sea el caso, a cargos de elección popular.

#### 4.5.2 Promoción personalizada

El artículo 134 de la Constitución Federal, párrafo octavo, prevé la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada. Con relación a dicha prohibición, la Sala Superior consideró<sup>2</sup> que para determinar si los hechos pueden constituir propaganda personalizada sancionable, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- a) **Personal.** Se colma cuando se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- b) **Temporal.** Se consideró que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.
- c) **Objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva e indubitable revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

que dieron origen a la jurisprudencia 12/2015, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.





PES/010/2023

Conforme a lo anterior, la Sala Superior determinó que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

Cabe señalar, que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para la definición de la infracción, más no puede considerarse como único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos. Por lo que, bajo esa lógica, es posible afirmar que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales en que la presunción adquiere aun mayor solidez.

Sobre la base de lo expuesto, la vulneración al principio de imparcialidad a que alude el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, constituye una infracción prevista en el artículo 341 numeral 1 fracciones III y IV de la Ley Electoral.

#### 4.5.3 Uso indebido de recursos públicos

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal determina que los servidores públicos 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. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de un partido político, aspirante o candidato.

En ese tenor, ha sido criterio de la Sala Superior que para actualizar la vulneración a lo dispuesto en el referido artículo 134 constitucional, párrafo séptimo, es necesario que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos que se encuentran bajo la responsabilidad del servidor público denunciado, para incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político.

No obstante, dicha libertad no es absoluta ni ilimitada, ya que en el caso de los servidores públicos ello tiene ciertas limitantes, tal y como que no deben aprovecharse o incurrir en un abuso de su empleo, cargo o comisión para inducir o coaccionar el voto o apoyo en beneficio o detrimento de una determinada fuerza política, sino que



PES/010/2023

atendiendo a dicha calidad, deben de tener un deber de autocontención puesto que no se pueden desprender de la investidura, derechos y obligaciones que su posición de servidor público les otorga.

Ello es así, toda vez que la norma constitucional prevé una directriz de medida, entendida ésta como un principio rector del servicio público; es decir, se dispone un patrón de conducta o comportamiento que deben observar los servidores públicos, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos que rigen las contiendas electorales.

Conducta que puede ser traducida en un absoluto esfuerzo de neutralidad e imparcialidad en el desempeño cotidiano de las funciones que tienen encomendadas los depositarios del poder público. Esto es, si bien todos los integrantes del Estado democrático de Derecho tienen el deber de observar el sistema normativo vigente, la norma constitucional pone especial énfasis en los depositarios de funciones públicas, pues adquieren, con la posesión de su encargo, la responsabilidad de conducir su actividad con total apego a la Constitución y las leyes.

La Ley Electoral retoma esta disposición en su artículo 341, numeral 1, fracción III en donde prevé como infracciones de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes federales, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los Partidos Políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, según sea el caso.

#### 4.6 Acreditación de los hechos

Del análisis y valoración a las pruebas aportadas por las partes, este órgano electoral tiene por acreditados los siguientes hechos:

##### 4.6.1 Calidad de la denunciada

Es un hecho público y notorio, que la ciudadana [REDACTED] actualmente se desempeña como [REDACTED] calidad que reconoció al momento de dar contestación a la denuncia; por lo que no existe controversia al respecto.<sup>3</sup>

##### 4.6.2 Evento de los 100 días de gobierno

Conforme al oficio PM/0256.03/2023, signado por el Secretario Particular de la [REDACTED] y al no existir una negativa, se acredita que la presidenta municipal realizó un evento relativo a los 100 días de su gobierno.

##### 4.6.3 Propaganda denunciada

<sup>3</sup> Lo que se invoca en términos de los artículos 352 numeral 1 de la Ley Electoral. En lo sucesivo, las alusiones de denunciada, servidora pública o presidenta municipal, harán referencia a la citada ciudadana.



PES/010/2023

Con el ejemplar tipo revista, exhibido por el PRD y la aceptación por parte de la denunciada en su escrito de contestación, se acredita la existencia y contenido de la propaganda "100 días de gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024" del Ayuntamiento de [REDACTED]

#### 4.7 Análisis del caso

Este órgano electoral, conforme a los hechos acreditados y los medios de pruebas aportados, considera que no se acreditan las infracciones imputadas a la [REDACTED] consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

##### 4.7.1 Naturaleza de la propaganda

En primer lugar debe señalarse que un presupuesto indispensable para analizar la probable promoción personalizada de personas en el servicio público es que el mensaje difundido pueda calificarse como propaganda gubernamental; entendiéndose a esta, como aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.<sup>4</sup>

Su finalidad o intención<sup>5</sup>, entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se busca publicitar o difundir acciones de gobierno para obtener la adhesión o aceptación de la población. Esto es, se diferencia de aquella otra comunicación gubernamental que pretende exclusivamente informar una situación concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.

De tal modo que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

- a. La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b. Que se realice mediante actos, escritos, publicaciones, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.
- b. Que sea realice o difunda por cualquier medio de comunicación impreso, audiovisual o electrónico (radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet, los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda).
- c. Que se advierta que su finalidad es difundir logros, acciones, obras o medidas de Gobierno;
- d. Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y;
- e. Que no se trate de una comunicación meramente informativa.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves [REDACTED]



PES/010/2023

En este tenor, del análisis al ejemplar aportado por el PRD en su escrito de denuncia denominado "100 días de Gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo", se aprecia, que es emitida por una servidora pública mediante una publicación escrita cuya característica son de una revista, y que tiene como temática, el abordar y dar a conocer diversos temas de interés público como el turismo, comercio, salud, capacidades diferentes, adultos, mayores, obra pública, seguridad pública; medio ambiente, desarrollo social, cultura, deporte y recreación, que conforme a lo señalado por la propia [REDACTED] corresponde a las diversas acciones o medidas que la actual administración municipal de [REDACTED] tiene como base de su gobierno y eje de su plan municipal de desarrollo para el periodo del 2021-2024, y que se dirigen hacia la ciudadanía, de manera particular, del citado municipio con el fin de obtener el apoyo o aceptación del mismo durante el ejercicio de su administración; por lo tanto, la misma **constituye propaganda gubernamental.**

Lo anterior, sin perjuicio de que el plan municipal de desarrollo para el periodo del 2021-2024, se hubiera elaborado por la denunciada en su calidad de presidenta electa, y en consecuencia antes de ejercer el cargo y adquirir el carácter de servidora pública, pues si bien de forma ordinaria, la propaganda debe provenir o estar financiada por un servidor o ente público; para calificar la propaganda como gubernamental no es necesario que esta cumpla con tales elementos, porque el término "gubernamental" solo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al Gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite.

Es decir, existe propaganda gubernamental en el supuesto de que 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 y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

#### 4.7.2 Actos anticipados de campaña y promoción personalizada

Señalado lo anterior, este Consejo Estatal, considera que de la revista "100 días de Gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo", no se advierte la existencia de los elementos configurativos que, bien en lo individual o administrados entre sí, permitan arribar a la conclusión de que se está en presencia de actos anticipados de campaña y propaganda gubernamental con promoción personalizada, a como lo afirma el denunciante, por las siguientes consideraciones:

El elemento personal se cumple para ambas infracciones, toda vez que en la propaganda denunciada se identifica de manera clara la imagen o persona de la ciudadana denunciada y se le alude con el cargo de presidenta municipal.

No obstante, **respecto a la presunta comisión de actos anticipados de campaña el elemento subjetivo no se actualiza**; ya que si bien en la **página 4 se establece**, "este documento fue elaborado por [REDACTED] en su calidad de [REDACTED] por el periodo 2021-2024; con la finalidad de cumplir el mandato constitucional concretado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que consiste



PES/010/2023

en fijar las bases para la elaboración de su plan Municipal de Desarrollo..."; y en la **página 31 se señala**, "Yo [REDACTED] soy una mujer que proviene de la cultura del esfuerzo, del trabajo y por ello mi compromiso es el de estar siempre en contacto directo con el pueblo, privilegiando el escuchar y haciendo lo posible para generar más y mejores oportunidades en todo sentido"; "Con el presente, trabajo asumo la responsabilidad de colaborar en la transformación de nuestro país, buscando siempre el todo por el bien de los ciudadanos de nuestro municipio, [REDACTED] procurando generar las mejores condiciones que beneficien al pueblo, apegado a la transparencia, rendición de cuentas, a la honestidad, con el compromiso de estar siempre en contacto directo con el pueblo, precisamente por ello, este trabajo se realizó bajo un estricto apego a la democracia participativa", "heme aquí, de frente a ustedes, asumiendo el compromiso de trabajar, Juntos por [REDACTED]"

De dichas manifestaciones no se advierten expresiones en que se, sugieran que aspira o contiene por alguna candidatura a un cargo de elección popular en el Estado de Tabasco, se ostente como candidata o en mediante cual realice algún mensaje o expresión dirigido a la ciudadanía que impliquen un llamado expreso e inequívoco a solicitar el apoyo o voto hacia su persona o partido político.

Observándose únicamente que lo que se asienta son cuestiones relacionadas con el señalamiento del nombre y cargo de la persona que realizó el documento, la finalidad por la que se elaboró, que la denunciada proviene de una cultura del esfuerzo, su compromiso como presidenta municipal para escuchar y generar mejores oportunidades durante su administración, y que conforme a los ejes del plan municipal de desarrollo que se plasma en la revista, asume la responsabilidad para de generar mejores condiciones en beneficio del municipio en apego a la principios de transparencia, rendición de cuentas, a la honestidad; pero sin que se aprecie que con base en ello, busque incidir o persuadir a la ciudadanía con relación a que la favorezca para contender y acceder algún cargo de elección popular.

Tampoco se observa la existencia de equivalentes funcionales con el fin de posicionarse de manera anticipada con relación al próximo proceso electoral local, pues además de que no se hace referencia alguna a los comicios locales, no se percibe frases o mensajes simulados que pudiera considerarse como un parámetro que busquen evitar llamados expresos a solicitar el apoyo o voto para su persona al cargo que señaló aspira a participar, y que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido similar de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien como lo son "vota por mí", "elígeme", "apoya mi candidatura", "vota en contra de", "rechaza a", "no votes por", "no apoyes a"; o cualquier otra.

Por lo que al no advertirse la **solicitud anticipada o expresiones equivalentes para obtener el voto a su favor o en contra de alguna otra fuerza política**, el elemento subjetivo se incumple, por lo que resultan inexistente los actos anticipados de campaña.

Como consecuencia, resulta innecesario analizar y realizar un pronunciamiento con relación a la trascendencia de los hechos en el electorado, esto porque a criterio de la Sala Superior<sup>7</sup> basta con que uno de elementos no se actualice para que se tenga como inexistente la infracción; entonces, al no haberse acreditado el elemento subjetivo



PES/010/2023

resulta innecesario revisar la trascendencia de los hechos, porque no modificaría la decisión sobre la inexistencia de los actos anticipados de campañas.

Por otra parte, de lo plasmado en las páginas 4 y 31 de la revista "100 días de Gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024", y que se indicó en líneas anteriores de la presente resolución, con independencia que previamente se determinó la configuración del elemento personal, se estima la **inexistencia de propaganda gubernamental con promoción personalizada por parte de la denunciante, por el incumplimiento del elemento objetivo de la infracción.**

Lo anterior, toda vez que para acreditar la irregularidad que se estudia, es necesario que el servidor público utilice o se aproveche de la posición en la que se encuentra para que, de manera explícita o implícita haga promoción para sí o cualquier otro servidor público, con la finalidad de incidir en la voluntad de la ciudadanía, lo cual no acontece en el caso concreto.

Se afirma esto, porque si bien la revista controvertida tiene como título "100 días de Gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024", y en ella señalan planes, proyectos, programas o acciones de gobierno con motivo del Plan Municipal de Desarrollo de [REDACTED] del análisis integral al contenido del documento, no existe alguna alusión que con base en ello y mediante la utilización del cargo como [REDACTED] se realce o engrandezca la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que ha obtenido la denunciada, ni una mención o narrativa a sus presuntas cualidades, de tal modo, que mediante el uso mismo, se aproveche para promocionarla o beneficiarla ante la ciudadanía.

Desprendiéndose de la lectura y examen al contenido de la propaganda, que lo señalado en la misma, se constriñe a dar a conocer las bases del plan municipal desarrollo del Ayuntamiento de [REDACTED] mediante una explicación de los ejes que la integran, objetivos y líneas de acción, que conforme a las copias certificadas de la sesión Ordinaria número uno de fecha cinco de octubre de 2021 fue aprobada por el Cabildo del referido ayuntamiento y coincide de manera sustancial.

Además, el solo hecho que se indique de manera explícita que la [REDACTED] elaboró el documento que se denuncia y en alguna partes de la publicación se incluya su nombre e imagen, tal como puede apreciarse en la portada y paginas 4, 12, 17, 20, 21 y 31, o que proviene de una cultura del esfuerzo y del trabajo, no actualiza en automático dicha conducta, ya que la Sala superior a definido<sup>8</sup> que no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de una persona servidora pública, puede catalogarse como promoción personalizada, puesto que se debe analizar si los elementos que contiene constituyen una verdadera vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales, por lo que se debe considerar íntegramente el contexto de los hechos y no de forma aislada; y en el caso concreto, no se visualiza que la propaganda gubernamental, tenga el propósito de incidir en la ciudadanía con relación alguna elección o proceso electoral.

<sup>8</sup> [REDACTED]



PES/010/2023

Es importante señalar que los artículos 26 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, establece la obligación de quien toma posesión como presidenta o presidente municipal, y no de todos los integrantes del ayuntamiento, el presentar las bases para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo; en tanto que el artículo 65, lo faculta y obliga a publicar en el Periódico Oficial del Estado **y en todo el Municipio por el medio de comunicación impreso que considere idóneo, el Plan Municipal de Desarrollo.**

En este tenor, se precisa que lo que se persigue mediante la prohibición prevista por el artículo 134 de la Constitución Federal, no tiene por objeto limitar o impedir en detrimento de las atribuciones del funcionariado público, que las y los servidores públicos lleven a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar en el ejercicio de sus funciones en los diferentes órdenes de gobierno y menos aún, prohibir que ejerzan sus atribuciones en la demarcación territorial que les corresponda, pues ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población, ya que no resulta razonable que se paralicen las actividades que el gobierno implementa en beneficio de la sociedad.

Lo que debe procurarse es que con ese actuar no se contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las y los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción personalizada para sí o a favor de un tercero.

Por tanto, a consideración de este órgano colegiado, al no advertirse de la revista, manifestación que destaque cualidades, logros o trayectoria personal de la [REDACTED] y menos aún, alguna plataforma política, proceso electoral, o algún proceso de selección de candidatos de un partido político, con el fin de promocionar o posicionar a la denunciada ante el electorado como posible aspirante a una candidatura, no se configura el elemento objetivo de la promoción personalizada.

En cuanto al elemento temporal de las infracciones denunciadas, tampoco se cumple, ya que si bien el denunciante señala que el evento de los 100 días de gobierno de la [REDACTED] tuvo lugar el 26 de enero de 2023, y del cual refiere deriva la propaganda denunciada mediante cual se le promociona indebidamente; conforme a la constancia que obra en el expediente, de manera particular, la documental publica relativa al oficio PM/0256.03/2023, se advierte que el mencionado evento fue el 25 de enero del año 2022.

En este sentido, de una valoración lógica y sana crítica, al corresponder la publicación denunciada al mes de enero del año 2022, es decir, a 1 año y 10 meses del plazo establecido para el inicio del proceso electoral local ordinario, es evidente que dado la lejanía con el proceso no se puede pensar que ello genere un impacto dentro del mismo o favor de la [REDACTED] con relación a alguna de las elecciones a celebrarse.

Máxime que no se aportaron las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como elementos probatorios que permitan considerar que, a la fecha de la denuncia, se distribuía la revista "100 días de Gobierno, Bases del Plan Municipal de Desarrollo



PES/010/2023

2021-2024", y que deriva del Plan Municipal de Desarrollo, aprobado el mes de octubre de 2021, a como afirma el partido denunciante.

Al respecto sirve de apoyo la **Jurisprudencia 16/2011** de rubro: "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA**".- Los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan los derechos de los gobernados, relativos a la obligación de la autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia, así como el específico para los inculpados, de conocer los hechos de que se les acusa. En este contexto, en el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre los cuales se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios, que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no es apta para instar el ejercicio de tal atribución. Lo anterior, porque de no considerarse así, se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos. Es decir, la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales debe tener un respaldo legalmente suficiente; no obstante, las amplias facultades que se les otorga a tales órganos para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos.

De lo anterior, se concluye que no se actualiza la realización de actos anticipados de campañas y promoción personalizada atribuible a la [REDACTED] en vulneración al principio de equidad e imparcialidad con relación al próximo proceso electoral local ordinario 2023-2024.

#### 4.7.3 Uso indebido de recursos públicos

En el presunto uso indebido de recursos públicos, se debe acreditar que la denunciada haya utilizado los que tiene a su disposición (humanos, materiales o económicos) en virtud del cargo del servicio público que ostenta y con el propósito de influir en la contienda electoral.

Sin embargo, el partido denunciante, fue omiso en señalar las circunstancias de modo relacionadas con la forma y el tipo de recursos públicos que con motivo de los hechos denunciados se utilizaron indebidamente.

No obstante, acorde a lo señalado en el oficio DAM/0190.0372023, suscrito por el Director de Administración del Ayuntamiento de [REDACTED] se informó que no se erogaron recursos públicos por parte del ente público municipal; aunado a que, no existe en autos, algún otro elemento probatorio que acredite lo contrario.





PES/010/2023

Por lo que, considerando que no se acreditó la existencia de promoción personalizada por parte de la servidora pública, la consecuencia legal, además de que no se precisó el modo, tiempo y lugar en que presuntamente se utilizaron recursos públicos, ni se aportaron medios de prueba suficientes, es que se determina la inexistencia de la infracción consistente en el uso indebido de recursos públicos.

Por las razones, consideraciones y fundamentos mencionados en la presente resolución, este Consejo Estatal,

## 5 Resuelve

**Primero.** Se declara la inexistencia de las infracciones consistentes en actos de anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidas a la ciudadana [REDACTED]

**Segundo.** Se hace saber a las partes que, de conformidad con los artículos 7 numeral 2, 8 y 72 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado, la presente resolución podrá ser impugnada dentro de los cuatro días hábiles siguientes a su notificación; presentándola ante la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral.

**Tercero.** Una vez que cause firmeza, publíquese la presente resolución en versión pública en el portal de internet del Instituto Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

**Cuarto.** En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

**Quinto.** Notifíquese personalmente a las partes en términos del artículo 351 de la Ley Electoral.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria efectuada el veintiocho de abril del año dos mil veintitrés, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco: Mtra. Rosselvy del Carmen Domínguez Arévalo, Licda. María Elvia Magaña Sandoval, Mtro. Juan Correa López, M.D. Víctor Humberto Mejía Naranjo, Lic. Hernán González Sala, Lic. Vladimir Hernández Venegas y la Consejera Presidenta, Mtra. Elizabeth Nava Gutiérrez.

MTRA. ELIZABETH NAVA GUTIÉRREZ  
CONSEJERA PRESIDENTA

LIC. JORGE ALBERTO ZAVALA FRÍAS  
SECRETARIO DEL CONSEJO