

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: PES/8/2018.**

**QUEJOSO: PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.**

**PROBABLE INFRACTOR: JOSE  
EDUARDO NERI RODRIGUEZ,  
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
MUNICIPAL DE CAPULHUAC, ESTADO  
DE MÉXICO.**

**MAGISTRADO PONENTE: JORGE E.  
MUCIÑO ESCALONA.**

Toluca, Estado de México, a veintisiete de febrero de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente **PES/8/2018**, relativo a la denuncia presentada por Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante propietario ante el Consejo Municipal Electoral número 19, con sede en Capulhuac, Estado de México, en contra de José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Constitucional del citado municipio, por la supuesta promoción personalizada de su imagen, uso de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, derivado de la colocación de diversas vinilonas con propaganda relativa al segundo informe de labores del probable infractor, en el municipio de Capulhuac, Estado de México.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. Actuaciones por parte de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México.**

**1. Denuncia.** El treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, Ángel Dávila Téllez, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, número 19, con sede en Capulhuac, Estado de México, interpuso escrito de

queja<sup>1</sup> ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral de esta entidad, en contra de José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal del referido municipio, por la supuesta promoción personalizada de su imagen, uso de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, derivado de la colocación de diversas vinilonas con propaganda relativa al segundo informe de labores del probable infractor, misma que, a decir del quejoso, se encuentra siendo difundida fuera de la temporalidad permitida para ello, violentando la normatividad electoral.

**2. Acuerdo de registro.** Por acuerdo emitido el uno de febrero de dos mil dieciocho<sup>2</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local ordenó integrar el expediente con clave de registro **PES/CAP/PRI/JENR/010/2018/01**. De igual manera reservó la admisión de la queja, hasta en tanto se contará con elementos necesarios para proveer. Asimismo, ordenó requerir al supuesto infractor para que informara la fecha en que rindió su segundo informe de labores.

Además, ordenó la práctica de una diligencia al vocal de Organización de la Junta Municipal electoral número 19, con sede en Capulhuac, Estado de México, con la finalidad de certificar la existencia y contenido de la propaganda denunciada.

Por último, se reservó emitir pronunciamiento sobre las medidas cautelares, hasta en tanto se allegara de elementos de convicción acerca de la existencia y contenido de la publicidad denunciada.

**3. Diligencia de verificación.** Mediante oficio IEEM/JME019/020/2018 del tres de febrero de dos mil dieciocho, el Vocal de Organización de la Junta Municipal de Capulhuac, Estado de México, remitió a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México, el acta circunstanciada elaborada en cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo señalado en el punto anterior.

**4. Cumplimiento de requerimiento.** En la misma fecha señalada en el

<sup>1</sup> Documento visible de la foja 9 a la 35 de autos.

<sup>2</sup> Visible a fojas 67 y 68 del expediente.

numeral que antecede, mediante oficio PM/024/2018<sup>3</sup>, el Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México cumplió con el requerimiento que se le realizó por acuerdo de uno de febrero de la presente anualidad.

**5. Acuerdo de admisión, emplazamiento y medidas cautelares.** Por acuerdo dictado el seis de febrero del año que cursa<sup>4</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Local, admitió a trámite la queja. En el mismo acuerdo, se señaló fecha para la audiencia prevista por el artículo 483 del Código Electoral del Estado de México, la cual se celebraría el trece de febrero de dos mil dieciocho.

De igual manera, consideró no acordar favorablemente la implementación de medidas cautelares solicitadas por el quejoso al no encontrarse en riesgo bienes jurídicos tutelados por la norma electoral.

**6. Audiencia de contestación, pruebas y alegatos.** El trece de febrero de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia a que alude artículo 484 del Código Electoral del Estado de México, en la que se hizo constar la comparecencia del quejoso, Ángel Dávila Téllez, representante del Partido Revolucionario Institucional, asimismo la incomparecencia de José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México en su calidad de probable infractor.

De igual manera, se admitieron y se tuvieron por desahogadas las pruebas aportadas solo por el quejoso, en los términos que se señala en el acta circunstanciada de audiencia de pruebas. Finalmente se tuvieron por realizados los alegatos del denunciante<sup>5</sup>.

**7. Remisión del expediente.** Por acuerdo del trece de febrero de dos mil dieciocho<sup>6</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral determinó remitir en términos de lo dispuesto por el artículo 485, párrafos primero y segundo del Código Electoral del Estado de México, el original de los autos del Procedimiento Especial Sancionador al Tribunal Electoral del Estado de

<sup>3</sup> Consultable a foja 82 de actuaciones.

<sup>4</sup> Visible en las fojas 86 a 88.

<sup>5</sup> Documento visible de la foja 97 a la 99 del expediente.

<sup>6</sup> Obra agregado a foja 102 de actuaciones.

México.

## II. Actuaciones ante el Tribunal Electoral del Estado de México.

1. **Recepción del expediente.** El catorce de febrero de dos mil dieciocho, se recibió en la oficialía de partes de este órgano jurisdiccional, el oficio número IEEM/SE/1185/2018, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, por medio del cual remite el expediente **PES/CAP/PRI/JENR/010/2018/01**, acompañando el informe circunstanciado a que alude el artículo 485 del código electoral.

2. **Registro y turno.** Por proveído de veinticinco de febrero de dos mil dieciocho, el Magistrado Presidente de este órgano colegiado ordenó registrar el expediente con clave **PES/8/2018** en el libro de procedimientos especiales sancionadores y turnarlo a la ponencia del Magistrado Jorge E. Muciño Escalona.

3. **Radicación y cierre de instrucción.** El veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, una vez analizado el cumplimiento por parte del Instituto Electoral del Estado de México de los requisitos previstos en el código comicial, el magistrado ponente ordenó la radicación de la queja y declaró cerrada la instrucción.

4. **Proyecto de sentencia.** El veintisiete de febrero del año en curso, el magistrado ponente puso a consideración de los integrantes del Pleno, el proyecto de sentencia que resuelve el procedimiento especial sancionador, en cumplimiento a lo dispuesto por del artículo 485, fracción IV del Código Electoral del Estado de México; y

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Estado de México tiene jurisdicción y competencia para resolver el presente Procedimiento Especial Sancionador, sometido a su conocimiento conforme a lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero; y, 116, fracción IV, inciso

l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 3, 383, 390 fracción XIV, 458, 482 fracción I, 485 a 487, del Código Electoral del Estado de México; toda vez que, se trata de un Procedimiento Especial Sancionador previsto en dicho ordenamiento electoral, iniciado con motivo de la queja interpuesta por un partido político sobre hechos que estima, constituyen infracciones a la normativa electoral, relativos a la promoción personalizada de un servidor público, uso de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña así como a la vulneración de las reglas acerca de la difusión de informes de labores.

**SEGUNDO. Requisitos de la denuncia.** Una vez que el magistrado ponente no observa la existencia de deficiencias u omisiones en la tramitación del procedimiento especial sancionador que nos ocupa, y determinando que se cumplen con todos los requisitos de procedencia, lo conducente es conocer de los hechos que la originaron, en relación con las pruebas aportadas por las partes, a efecto de estar en aptitud de dilucidar, si como lo advierte el denunciante, se incurrió en violaciones al marco jurídico que regula la participación de los actores en el contexto político-electoral. Ello, en términos de lo dispuesto por los artículos 483 y 485, del Código Electoral del Estado de México.

**TERCERO: Hechos denunciados, audiencia de contestación, pruebas y alegatos.** Con la finalidad de tener un panorama general del procedimiento especial sancionador que se resuelve, se estima oportuno delimitar el contenido del escrito de denuncia.

**A. Hechos denunciados:** Del escrito de denuncia se advierte lo siguiente:

“1.- En fecha seis de septiembre de dos mil diecisiete, dio inicio de manera formal el proceso electoral 2017-2018, para renovar Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales y Locales, así como miembros de H. Ayuntamientos.

2.- En fecha veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete se aprobó por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante acuerdo IEEM/CG/165/2017, el calendario del proceso electoral 2017-2018.

3.- En el acuerdo antes citado, señala como fechas de etapa de realización de precampañas para la elección de diputados locales y de miembros de

ayuntamiento en el Estado de México, el plazo comprendido del veinte de enero al once de febrero de dos mil dieciocho.

4.- En razón a lo anterior, tal es el caso que en fecha 21 de diciembre de 2017, el suscrito LIC. ÁNGEL DÁVILA TÉLLEZ, en mi carácter de representante propietario del PRI, realicé un recorrido por el Municipio de Capulhuac, en el que me percaté que en diversas calles se encuentran colocadas varias VINILONAS que hacen alusión a los logros obtenidos por la administración municipal 2016- 2018, con motivo del 2° Informe de Gobierno del Presidente Municipal Constitucional de Capulhuac, Estado de México, violando con ello diversas disposiciones en materia de propaganda electoral, tal y como se puede desprender de las certificaciones VOEM/019/01/2017 y V0E/019/0220 de fecha 22 y 24 de diciembre respectivamente realizadas por el C. Roberto Eliasib Ubaldo Mejía Vocal de Organización en el Municipio de Capulhuac, Estado de México, y en las cuales se detalla con precisión la ubicación, descripción y características de las vinilonas, destacando que se aprecia en todas y cada una de ellas el logotipo de lo que parece ser un sol, mismo que se identifica claramente con el Partido de la Revolución Democrática, lo cual se encuentra estrictamente prohibido por la constitución y las leyes electorales, ya que flagrantemente viola los principios de imparcialidad y equidad electoral, al identificar los logros de la administración del Presidente Municipal el C. José Eduardo Neri Rodríguez con un partido político del cual es militante y a través del cual accedió al cargo que hoy ostenta.

De la misma forma se puede observar en todas las vinilonas la imagen y nombre del actual Presidente Municipal de Capulhuac el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ, con lo cual transgrede de manera abierta e inequitativa todas y cada una de las disposiciones electorales, ya que este tipo de conductas son claramente ilegales, tal como se puede desprender del artículo 134 párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (se transcribe).

Nuestro máximo ordenamiento es muy claro al precisar las conductas prohibidas por las autoridades de cualquier orden, incluido el municipal, claramente específica que la propaganda será únicamente con fines informativos sin que se incluyan nombres, imágenes o símbolos, que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, por lo que el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ se encuentra en una franca violación a nuestra carta magna, misma conducta que debe ser sancionada severamente, ya que se trata de un servidor público que además de realizar una promoción personalizada, lo hace con recursos públicos, los cuales no tienen ese objetivo, infringiendo completamente la equidad en la contienda, al realizar la colocación de diversas vinilonas donde difunde su nombre, imagen y logo del partido al cual pertenece, que lo es el Partido de la Revolución Democrática.

Esta autoridad electoral podrá cerciorarse de la grave falta cometida por el denunciado, al verificar las certificaciones realizadas de las vinilonas, mismas que visiblemente ostentan la imagen del C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ siendo el que aparece en el primer plano vestido de traje oscuro y corbata amarilla, al lado una persona del sexo femenino, vestida de traje oscuro, cabello negro y largo, dicha imagen como se puede observar ocupa cuando menos el treinta por ciento del tamaño total de las vinilonas, siendo obvio y evidente la promoción personalizada del servidor público denunciado; resulta importante destacar que además dichas vinilonas tienen escrito el nombre de José Eduardo Neri Rodríguez, misma actuación que es totalmente prohibida, ya que se encuentra infringiendo la normatividad en materia electoral, al realizar promoción personalizada con el uso de recursos públicos, violando la equidad e imparcialidad de la contienda electoral, ya que el denunciado aprovecha su estatus de presidente municipal para de esta forma promocionar a su partido político y al mismo tiempo posicionar indebidamente su imagen, colocando en situación de desventaja a los demás partidos

políticos. Es de destacar el criterio que las autoridades jurisdiccionales han tenido para identificar la propaganda personalizada de los servidores públicos, mismos que como esta autoridad podrá verificar, el denunciado incurrió inequívocamente en una falta a la normatividad en materia de propaganda electoral, el siguiente criterio jurisprudencial apoya fehacientemente la conducta ilegal descrita en este apartado del servidor público denunciado.

Jurisprudencia 12/2015 (Se transcribe)

El servidor público no puede amparar su ilegal actuación a la luz de la publicación de un informe de actividades, tal como lo quiere hacer el denunciado, ya que si bien es cierto que se puede realizar la promoción de las actividades realizadas durante el año de gestión, ésta debe efectuarse con ciertas limitaciones establecidas en la ley, para robustecer este dicho sirva de aplicación la siguiente tesis jurisprudencial, con la cual queda nuevamente demostrado que el servidor público denunciado incurrió en actos ilegales de promoción personalizada con uso de recursos públicos.

Tesis LXXVI/2015 (Se transcribe)

El glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación define de manera precisa la promoción de la imagen personal, de esta forma, en términos del artículo 134, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, por lo que en las vinilonas de las cuales se certificó su existencia, se puede observar de manera inequívoca la imagen del C. José Eduardo Neri Rodríguez, así como su nombre, transgrediendo las disposiciones constitucionales y la normatividad electoral referida, dejando en estado de vulnerabilidad y desventaja al partido que represento.

Continuando con las diversas violaciones cometidas por el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ, de las certificaciones referidas se puede observar que las vinilonas se encontraban aun colocadas los días 22 y 24 de diciembre del 2017, fechas en las que éstas se llevaron a cabo, vulnerando lo dispuesto en el artículo 242 numeral 5 de la Ley General de instituciones Electorales, el cual establece lo siguiente:

Artículo 242. (Se transcribe)

Ya que es un hecho público y notorio que el C. EDUARDO NERI RODRÍGUEZ rindió su informe de actividades el día 04 de diciembre de 2017, además dicha fecha de rendición del segundo informe de actividades se puede corroborar en el siguiente link: <http://fotonoticias.mx/informacion-genera1/4707-rindeeduardo-neri-su-segundo-informe-de-resultados-en-capulhuac>, en donde al desplegar la página aparece la leyenda: Rinde Eduardo Neri su Segundo Informe de Resultados en Capulhuac; además de una fotografía donde se aprecia a nueve personas sentadas entre las cuales se encuentra el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ, seguidos nueve párrafos donde se resumen las actividades que divulgó en su discurso, posteriormente se encuentra una fotografía donde se aprecia al C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ de pie, vestido de traje con corbata amarilla, dirigiéndose a una audiencia, en seguida se encuentra otra fotografía en la que se aprecia una panorámica de lo que es el evento del segundo informe de actividades del C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ, en la que se puede apreciar una lona en la parte posterior del presidium y al realizar el acercamiento en la parte central se aprecia el número 2 con la frase INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI

RODRÍGUEZ, CAPULHUAC 2016-2018 y la fecha de 04 de diciembre de 2017, por lo que no queda lugar a duda de que el denunciado rindió su informe de actividades como presidente municipal de Capulhuac el día 04 de diciembre de 2017, pero las vinilonas con su imagen y nombre aún se encontraban colocadas los días 22 y 24 de diciembre fechas en las que se realizaron las certificaciones, siendo que el artículo anteriormente descrito es muy claro al precisar que únicamente se puede continuar con la difusión de las actividades realizadas durante los cinco días posteriores a la realización del informe, pero en el caso particular ya habían transcurrido 20 días y las vinilonas aún se encuentran colocadas, lo cual genera una inequidad en la contienda electoral dado el proceso electoral de renovación de diputados y ayuntamientos en el que nos encontramos.

#### CONSIDERACIONES DE DERECHO

Lo anteriormente mencionado en el presente curso podría considerarse dentro de las conductas prohibidas por la Ley, en la modalidad de propaganda personalizada, violación a lo dispuesto en el artículo 134 párrafo Octavo, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, vulnerándose lo establecido en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, 226 y 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 7 y 75 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, del cual claramente se desprende que incurre en uso indebido de recursos públicos quien realice actos a través de los cuales se apropie, haga uso indebido de recursos materiales, humanos o financieros; así, en virtud de que el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ, se desempeña actualmente como PRESIDENTE MUNICIPAL DE CAPULHUAC, ESTADO DE MÉXICO, quien ha hecho uso de los recursos públicos para la difusión ilegal de su imagen y así obtener una posición de ventaja y de manera indebida dentro de la contienda, sin que oficialmente se haya iniciado el proceso interno de postulación de candidatos para este proceso electoral.

En este sentido, la propaganda que se difunda debe de abstenerse de promocionar a un funcionario público, a un tercero o a un partido político, o bien, de afectarlos, pues lo que se trata de evitar con la veda de la difusión de este tipo de propaganda es que se generen circunstancias o condiciones de inequidad o que se obtenga una ventaja indebida en las contiendas electorales y más aún cuando se emplean recursos públicos que estén bajo la responsabilidad de un funcionario y los utilice para influir en la imparcialidad o en la equidad de la contienda entre los partidos políticos o candidatos; asimismo, al utilizar cualquier medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena a la que debe tener carácter institucional o fines informativos, educativos o de orientación social; igualmente, al incluir en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público dentro de un proceso electoral.

En función de tales razonamientos, se precisa que, la adopción de tales conductas coloca en abierta desventaja a los partidos y actores políticos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos que puede ejercerse o producirse cuando se emplea al aparato burocrático gubernamental, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o para perjudicar a las distintas fuerzas políticas, o bien, para satisfacer una aspiración personal; de ahí que, en el orden jurídico constitucional y legal se buscara desterrar dichas prácticas lesivas de la democracia.

Es oportuno precisar que desde el surgimiento de los Procedimientos Especiales Sancionadores, cuya vertiente obedece a una construcción judicial, su naturaleza se configura en procedimientos sumarios que por los momentos y supuestos en que son procedentes, se caracterizan por la brevedad de sus plazos atendiendo a los principios y valores que buscan salvaguardar dentro de los Procesos Electorales.



Lo anterior, obedece a que la esencia de la, prohibición constitucional y legal radica en impedir la distracción de recursos públicos para fines distintos a los cuales están destinados, así como que los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí, para un tercero o fuerza política con fines electorales o con el propósito de quedar posicionado en las preferencias ciudadanas, porque sería un atentado directo a los principios y valores de equidad e igualdad que se tratan de salvaguardar con el marco normativo que más adelante se precisará.

Por lo que estimamos es procedente el Procedimiento Especial Sancionador por la comisión de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña de acuerdo a lo establecido por el artículo 482 del Código Electoral del Estado de México, que refiere que el Procedimiento Especial Sancionador será procedente contra actos que Violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal, contravengan las normas sobre propaganda política o electoral y constituyan actos anticipados de precampaña o campaña., derivados de la conducta del C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ, quien se desempeña como presidente municipal de Capulhuac, Estado de México, al realizar la colocación de vinilonas con su imagen y nombre por lo que se actualiza una indebida promoción personalizada de su imagen y nombre frente a la ciudadanía con el uso de los recursos públicos.

En este sentido, se configura la violación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, resulta necesario contextualizar nuestro marco normativo relativo a la celebración de precampañas y campañas en el Estado de México, aplicable en los términos siguientes: De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los preceptos legales que se mencionan:

Artículo 116. (Se transcribe)

De la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 12 (Se transcribe)

Del mismo modo, la misma Carta Fundamental de la Entidad, replica las bases de conservación de la ética del servidor público: Artículo 129 (Se transcribe)

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la aplicación de principios de preservación de la función estatal equitativa establece:

Artículo 1. (Se transcribe)

Artículo 3. (Se transcribe)

Mientras que el Código Electoral del Estado de México, en lo que interesa dispone:

Artículo 242 (Se transcribe)

Artículo 243 (Se transcribe)

Artículo 245 (Se transcribe)

Artículo 246 (Se transcribe)

Artículo 256 (Se transcribe)

Del contenido de los artículos transcritos se colige en esencia que los parámetros para la celebración de las precampañas y las campañas electorales, deberán quedar establecidos en una disposición reglamentaria, de igual forma, en caso de acontecer violación a alguna de las hipótesis del marco antes citado se deberá proceder a interponer el procedimiento que nos ocupa así como las sanciones para quien las infrinja.

Por otra parte, se considera que los actos anticipados de precampaña, como las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el fin de promover, posicionarse ante el electorado u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular. Siempre que los mismos acontezcan durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del inicio de los procesos de selección interna de candidatos al interior de los institutos políticos.

En razonamiento de lo anteriormente aludido, y para hacer valer la configuración de la infracción consistente en los "actos anticipados de campaña o precampaña", resultan indispensables tres elementos que son:

a) Personal: donde los sujetos susceptibles de actualizarlo son los militantes, aspirantes, o precandidatos, partidos políticos o cualquier otra persona física o moral. b) Temporal: acontece antes del procedimiento interno de selección respectivo y previamente al registro interno ante los institutos políticos, así como también, debe suscitarse de manera previa al registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas; y c) Subjetivo: los actos tienen como propósito fundamental presentar una plataforma electoral y promoverse o promover a un ciudadano para obtener un cargo de elección popular.

En adición a lo anterior, existen lineamientos jurisdiccionales que se deben de observar para estar en posibilidad de considerar si efectivamente en la conducta atribuida al sujeto denunciado se contiene el elemento subjetivo, que haga efectiva y acreditable la conducta como ilegal, y por tanto sancionable, también resulta considerar el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes acumulados SUPRAP-185/2012, SUP-RAP-186/2012 y SUP-RAP-194/2012, en el que se establece lo siguiente:

*...los actos anticipados de campaña son una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes y precandidatos a cargos de elección popular, cuando se difunda propaganda con las características propias de los actos legalmente autorizados para campañas, fuera de los periodos establecidos para ello ... la propaganda difundida por los aludidos sujetos electorales, constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover una candidatura y se dan a conocer sus propuestas. ... los actos anticipados de campaña, son aquellos llevados a cabo por los militantes aspirantes, precandidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectiva previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral los actos anticipados de campaña se actualizan si se presenta a la ciudadanía una candidatura en particular, y se dan a conocer sus propuestas, sin que sea necesario que se difunda, también la plataforma electoral, es decir, para tener por acreditado el elemento subjetivo del tipo administrativo sancionador de actos de campaña, basta con que se presente una candidatura y sus propuestas, antes del periodo previsto para ello y por los sujetos electorales que prevé la normativa..."*

Por lo anterior, es que respecto a los actos y hechos de la difusión de la imagen y nombre del servidor público, se considera que dichas conductas constituyen actos anticipados de precampaña y/o campaña, en razón de que existe la intención de posicionar la imagen y nombre de JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ, presidente municipal de Capulhuac, Estado de México, en este tenor resulta suficiente la interposición de la presente queja acreditando la violación e irregularidades cometidas por el C. JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ, en concordancia con los hechos narrados anteriormente de manera clara y precisa conforme a las circunstancias de tiempo, modo y lugar;

así como también ésta autoridad esté en aptitud y en su oportunidad procesal de valorar y dejar acreditadas, con los hechos alegados, las conductas transgresoras de la normatividad electoral, y de ser procedente imponer las sanciones establecidas por la propia norma, es por lo que se aportan las siguientes:...”

## **B. Desahogo de la audiencia de contestación, pruebas y alegatos.**

En la audiencia celebrada el trece de febrero de dos mil dieciocho, se hizo constar la comparecencia de Ángel Dávila Téllez, en su calidad de quejoso y representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal electoral número 19, del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en Capulhuac, Estado de México.

De igual forma, se hizo constar la incomparecencia del probable responsable, José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, a pesar de estar debidamente notificado.

### **B.1. Contestación de la demanda.**

De los autos del expediente que se resuelve, se desprende que la parte denunciada, no dio contestación a la queja instada en su contra, no obstante estar debidamente emplazado mediante oficio IEEM/SE/0952/2018<sup>7</sup>.

### **B.2. Pruebas ofertadas y admitidas.**

#### **a) Del quejoso, Partido Revolucionario Institucional:**

**1. Las técnicas.** Consistente en dos impresiones a color de captura de pantalla, constantes en dos fojas útiles por un solo lado.

**2. La Documental Pública.** Consistente en la copia certificada de la acreditación como representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en Capulhuac, Estado de México.

<sup>7</sup> Documento visible a foja 89 de autos.

**3. La Documental Pública.** Consistente en el acta circunstanciada de la Oficialía Electoral con folio VOEM/019/01/2017, de fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, levantada por el Vocal de Organización Electoral de la Junta Municipal Electoral número 19 con sede en Capulhuac, Estado de México.

**4. La Documental Pública.** Consistente en el acta circunstanciada de la Oficialía Electoral con folio VOEM/019/02/20, de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, levantada por el Vocal de Organización Electoral de la Junta Municipal Electoral número 19 con sede en Capulhuac, Estado de México.

**5. La Instrumental de actuaciones.**

**6. La Presuncional.** En su doble aspecto legal y humano.

**b) Del Probable Infractor, Licenciado José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México.**

No ofreció prueba alguna, toda vez que no compareció a la audiencia de pruebas y alegatos; por tanto, se tuvo por perdido ese derecho.

### **B.3. Alegatos**

El Licenciado Ángel Dávila Téllez, en su calidad de quejoso y representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal electoral número 19, del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en Capulhuac, Estado de México, ratificó su respectivo escrito de denuncia y de alegatos<sup>8</sup>.

**CUARTO. Fijación de la materia del procedimiento.** Una vez señalados los hechos que constituyen la materia de la denuncia se concluye que el punto de contienda sobre el que versará el estudio del presente

<sup>8</sup> Visibles de la foja 92 a 96 del expediente.

procedimiento especial sancionador, es determinar si existe vulneración o no a la normatividad electoral atribuida a José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Constitucional del Municipio de Capulhuac, Estado de México, por la supuesta promoción personalizada de su imagen, uso de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, derivado de la colocación de diversas vinilonas con propaganda relativa segundo informe de labores del probable infractor, misma que a decir del quejoso, se encuentra siendo difundida fuera de la temporalidad permitida para ello.

**QUINTO. Metodología de estudio.** Por razón de método y derivado de los hechos denunciados por del quejoso, se procederá al estudio en el siguiente orden:

- A. Determinar si los hechos motivo de la denuncia se encuentran acreditados.
- B. En caso de encontrarse demostrados, se analizará si los mismos constituyen infracciones a la normatividad electoral.
- C. Si dichos hechos llegasen a constituir una infracción o infracciones a la normatividad electoral, se estudiará si se encuentra acreditada la responsabilidad del probable infractor.
- D. En caso de que se acredite la responsabilidad, se hará la calificación de la falta e individualización de la sanción para el o los sujetos que resulten responsables.

**SEXTO. Pronunciamiento de fondo.** Para que este órgano resolutor se encuentre en condiciones de determinar la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados, en primer lugar debe verificar la existencia de éstos, lo cual se realizará tomando como base las etapas de ofrecimiento, objeción, admisión, desahogo y valoración tanto individual como en conjunto de las pruebas aportadas por las partes, así como de las recabadas por la autoridad instructora, vía diligencias para mejor proveer.

Por otra parte, acorde con la argumentación recogida en el criterio jurisprudencial **19/2008**, de rubro: **ADQUISICIÓN PROCESAL EN**

**MATERIA ELECTORAL,**<sup>9</sup> en esta etapa de valoración se observará uno de los principios fundamentales que regula la actividad probatoria que tiene como finalidad esencial el esclarecimiento de la verdad legal, y que es el de adquisición procesal, por lo que en su momento, la valoración de las pruebas que obran en autos habrá de verificarse en razón de este principio en relación con las partes involucradas dentro del presente Procedimiento Especial Sancionador, y no sólo en función a las pretensiones de los oferentes.

De igual forma se tendrá presente que en términos del artículo 441 del Código Electoral del Estado de México sólo son objeto de prueba los hechos controvertidos; por lo que no lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes en el procedimiento que nos ocupa.

En el contexto referido, se procede al análisis del presente asunto, de acuerdo a la metodología establecida con anterioridad:

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

Así, obran agregadas al sumario los siguientes medios probatorios que fueron admitidos por la autoridad administrativa y que guardan relación con los hechos denunciados:

1. **La técnica**, consistente en dos impresiones a color de captura de pantalla<sup>10</sup>, consistentes en dos fojas útiles por un solo lado de las cuales se desprende lo siguiente:

a) En la primera impresión de pantalla se observa en la parte superior izquierda, la siguiente dirección electrónica: *fotonoticia.mx/información-general/4707-rinde-eduardo-neri-su-segundo-informe-*; asimismo se advierte el texto *RINDE EDUARDO NERI SU SEGUNDO INFORME DE*

<sup>9</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 11 y 12

<sup>10</sup> Consultable a foja 55 y 56 del expediente.

*RESULTADOS EN CAPULHUAC*”, en el centro de la impresión se advierte una fotografía en la que se advierten diversas personas, justo debajo de esta fotografía, se aprecia el siguiente texto: *“CAPULHUAC, México, 5 de Diciembre.- Eduardo Neri Rodríguez, presidente Municipal de Capulhuac, rindió su Segundo Informe de Resultados, donde destacó grandes avances en materia de obra y seguridad y apoyo a los ciudadanos”*, finalmente en la parte inferior derecha, se advierten los siguiente datos *“05:48 p.m.”* *“11/01/2018”*.

b) En la segunda impresión se observa la en la parte superior izquierda la siguiente dirección electrónica: *“fotonoticia.mx/información-general/4707-rinde-eduardo-neri-su-segundo-informe-”*; así mismo el texto *“es que el municipio esté libre de este tipo de negocios que son mal vistos por los ciudadanos. Finalmente Neri rodríguez, señaló que su compromiso es seguir trabajando por los capulhuaquenses y que desde cualquier trinchera el trabajara por la ciudadanía y que buscara siempre estar cerca de ellos.”*; debajo se ese texto se aprecian dos fotografías; en la primera, se advierte un persona del sexo masculino que viste traje oscuro y corbata amarilla; en la segunda, se aprecia un presidium y detrás de ellos una vinilona con el texto *“2 INFORME DE RESULTADOS – JOSÉ EDUARDO NERI RODRÍGUEZ”*

**2. Documental Pública:** Consistente en el acta circunstanciada de Oficialía Electoral con folio VOEM/019/01/2017<sup>11</sup>, de fecha veintidós de diciembre de dos mil diecisiete levantada por el Vocal de Organización Electoral de la Junta Municipal Electoral número 19 con sede en Capulhuac, Estado de México, que señala lo siguiente:

*“(…) PUNTO UNO: A las quince horas con diez minutos del día en que se actúa, me constituí Plaza Cívica, en la Colonia Centro, Capulhuac, Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de este lugar en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:*

*En este punto se advierte colgada de dos postes de madera que se encuentran en este lugar, una vinilona en la que se observan los siguientes elementos: en la parte superior izquierda se advierte un logotipo del gobierno del estado de México seguido de un logotipo que parece ser un sol con las leyendas “ ¡BRILLA! con una línea roja “¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!” “Ahora Tienes...” “2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018” “Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos”, se observa en la parte inferior*

<sup>11</sup> Consultable a fojas 37 y 38 de actuaciones.

izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro; quien viste camisa blanca corbata color amarillo y saco oscuro, la otra de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo.

Se observa, posteriormente la imagen de dos personas adultas, de sexo femenino, tez morena clara, cabello corto color negro; quien viste saco color gris, la otra de, tez morena clara, cabello largo y blusa color blanco, enseguida la siguiente imagen que en primer plano se observa la imagen de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color blanco; quien viste un mandil en color azul, la otra de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo blusa color blanco y saco color negro y al fondo un número indeterminado de personas, la siguiente imagen se aprecia, posteriormente la imagen de dos personas adultas, de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo color negro; quien viste saco chamarra en color azul, la otra de, tez morena clara, cabello largo y blusa color blanco con saco negro.

Al final se observa una imagen de una barda en color blanco con una puerta en color negro y con cuatro ventanas, posteriormente una leyenda "SEGUIMOS DANDO RESULTADOS", así como en la parte inferior derecha un logotipo no legible.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado.

PUNTO DOS: A las quince horas con quince minutos del día en que se actúa, me constituí Calle Avenida Miguel Hidalgo y Calle Guadalupe Victoria Colonia Centro, Capulhuac, Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de este lugar; en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:

La vinilona, materia de este punto no se encontró fijada en el lugar señalado por el solicitante en su escrito.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado.

PUNTO TRES: A las quince horas con veinticinco minutos del día en que se actúa, me constituí en entrada a Capulhuac, Avenida Morelos en dirección a Ocoyoacac-Capulhuac, Capulhuac, Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de ese lugar; en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:

La vinilona, materia de este punto no se encontró fijada en el lugar señalado por el solicitante en su escrito.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado.

PUNTO CUATRO: A las quince horas con treinta y cinco minutos del día en que se actúa, me constituí Carretera Ocoyoacac, Capulhuac comunidad de Tlazala, Capulhuac, Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de este lugar; en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:

La vinilona, materia de este punto no se encontró fijada en el lugar señalado por el solicitante en su escrito.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado.

PUNTO CINCO: A las quince horas con cuarenta minutos del día en que se actúa, me constituí en la Carretera Ocoyoacac, comunidad de Tlazala frente a la gasolinera, Capulhuac, Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de este lugar; en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:

La vinilona, materia de este punto no se encontró fijada en el lugar señalado por el solicitante en su escrito.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado.



PUNTO SEIS: A las quince horas con cuarenta y cinco minutos del día en que se actúa, me constituí en la Carretera Ocoyoacac-Capulhuac, frente al parque PYMES, Capulhuac Estado de México; una vez cerciorado de que fuese el lugar señalado, con base en la observación del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de este lugar; en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente:

La vinilona, materia de este punto no se encontró fijada en el lugar señalado por el solicitante en su escrito.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida en el lugar inspeccionado...”

**3. Documental Pública:** Consistente en el acta circunstanciada de Oficialía Electoral con folio VOEM/019/02/20<sup>12</sup>, de fecha veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete levantada por el Vocal de Organización Electoral de la Junta Municipal Electoral número 19, con sede en Capulhuac, Estado de México, que señala lo siguiente:

“(...) PUNTO UNO. A las diez horas del día 24 de diciembre en que se actúa. Me constituí, en el domicilio de la Avenida Morelos esquina con calle General Javier Mina de la Cabecera Municipal de Capulhuac Estado de México, una vez cerciorada de que fuese el lugar señalado, con base en las observaciones del señalamiento vial, punto de referencia y características coincidentes de ese lugar en el momento de la inspección pude constatar lo siguiente.

En este punto se advierte en la parte superior de la fachada del domicilio del SR. Francisco Juarez, se encuentra una vinilona en la que se observan los siguientes elementos: en la parte superior izquierda se advierte un logotipo del Gobierno del Estado de México, seguido por un logotipo que parece ser un sol con las leyendas Brilla, con una línea roja con la frase CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE. Ahora tienes, seguido segundo informe de resultados José Eduardo Neri Rodríguez, Capulhuac 2016-2018, más y mejores servicios, para ti y los tuyos, se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas una del sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro, quien viste camisa blanca y corbata color amarillo, saco obscuro, la otra de sexo femenino, tez morena clara cabello negro. Se observa posteriormente la imagen de dos personas adultas, de sexo femenino, tez morena clara, cabello corto color negro, quien viste saco color gris la otra de tez morena clara cabello largo y blusa color blanco, en seguida la siguiente imagen, que en primer plano se observa la imagen de dos personas adulta, una del sexo masculino tez morena clara, cabello color blanco quien viste un mandil de color azul, la otra de sexo femenino tez morena clara, cabello largo, blusa color blanco y saco color negro y al fondo un número indeterminado de personas, la siguiente imagen se aprecia posteriormente la imagen de dos personas adultas de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo color negro quien viste saco, chamarra en color azul, la otra de tez morena clara, cabello largo, y blusa color blanco con saco negro. Posteriormente se ve, una leyenda con la frase SEGUIMOS DANDO RESULTADOS, finalmente un logotipo no legible.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida del lugar.

PUNTO DOS. A las diez con quince minutos del día en que se actúa, me constituí, en el Camino Capulhuac-Amomolulco Barrio de San Luis frente a la gasolinera, en la parte superior de dicho domicilio se encuentra una vinilona, en la que se observa los siguientes elementos, en la parte superior izquierda se advierte un logotipo, del Gobierno del Estado de México, seguido por un logotipo que parece ser un sol, con

<sup>12</sup> Consultable a fojas 37 y 38 de actuaciones.

la leyenda BRILLA, CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE, Ahora tienes... SEGUNDO INFORME DE RESULTADOS José Eduardo Neri Rodríguez, Capulhuac 2016-2018, Seguridad Pública. Se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro, quien viste camisa blanca, corbata color amarillo, y saco oscuro, y la otra de sexo femenino tez morena clara, cabello negro.

En la primer imagen se observa a dos personas adultas del sexo masculino tez morena clara cabello negro corto, camisa color blanca la otra de tez morena clara, y cabello negro corto, camisa oscura, en la siguiente imagen se aprecia varias personas de sexo masculino todos de tez morena clara, cabello oscuro corto, camisa blanca y corbata negra, la siguiente imagen se aprecian, varias personas adultas del sexo masculino uniformadas con pantalón y camisa oscura, en la última imagen se encuentran varias personas adultas del sexo masculino con tez morena clara con cabello corto negro con pantalón azul y camisa blanca.

Para mayor ilustración se agrega a la presente una fotografía obtenida del lugar.

PUNTO TRES. A las diez con treinta minutos del día en que se actúa, me constituí, en el Camino Capulhuac- Amomolulco Comunidad Tlazala en la gasolinera, en la parte superior de dicho domicilio se encuentra una vinilona, en la que se encuentran los siguientes elementos, en la parte superior izquierda se advierte un logotipo, del Gobierno del Estado de México, seguido por un logotipo que parece un sol, con la leyenda BRILLA, CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE, Ahora tienes... SEGUNDO INFORME DE RESULTADOS José Eduardo Neri Rodríguez, Capulhuac 2016-2018, Seguridad Pública. Se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una del sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro, quien viste, camisa blanca, corbata color amarillo, y saco oscuro, y la otra del sexo femenino tez morena clara, cabello negro.

En la primer imagen se observa a dos personas adultas del sexo masculino tez morena clara cabello negro corto, camisa color blanca la otra de tez morena clara, y cabello negro corto, camisa oscura, en la siguiente imagen se aprecia varias personas de sexo masculino todos de tez morena clara, cabello oscuro corto, camisa blanca y corbata negra, la siguiente imagen se aprecian, varias personas adultas del sexo masculino uniformadas con pantalón y camisa oscura, en la última imagen se encuentran varias personas adultas de sexo masculino con tez morena clara cabello corto negro con pantalón azul y camisa blanca.

Para mayor ilustración se adjunta a la presente una fotografía obtenida del lugar.

PUNTO CUATRO: a las diez con cuarenta y cinco minutos en el día que se que actúa, se ingresó a la página WEB, con la dirección Capulhuac.gob.mx/turistico/inicio, el solicitante pide, en ella se localizó una imagen con la leyenda de SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO, el logotipo del Gobierno del Estado de México, un logotipo con la leyenda BRILLA. Y el nombre de JOSE EDUARDO NERI RODRIGUEZ, En el primer recuadro se encuentra una persona del sexo masculino de tez morena clara y cabello negro, con traje oscuro y corbata amarilla, que a su lado se encuentra una Bandera Nacional, en el segundo recuadro se encuentra una persona del sexo masculino, tez morena clara, y cabello negro, con niños, con chamarra azul y verde así como personas del sexo femenino de tez morena clara cabello negro largo con bata rosa. El tercer recuadro, persona del sexo masculino tez morena clara, encontrándose con adultos mayores del sexo masculino y femenino algunos de cabello blanco, último recuadro se encuentra una persona adulta del sexo masculino con varios jóvenes y adultos de tez morena clara y cabello oscuro, con vestimenta pantalón negro y camisa blanca (...)"

Estos medios de prueba, son valorados en términos de lo dispuesto por los artículos 435, 436, 437 y 438 del Código Electoral del Estado de México, en los que se dispone que las documentales públicas tienen valor probatorio

pleno, salvo prueba en contrario, al ser expedidas, entre otros supuestos, por los órganos electorales, por autoridades de los tres órdenes de gobierno o por quienes estén investidos de fe pública. Respecto de las pruebas técnicas, solo harán prueba plena cuando administradas con los demás elementos que obren en el expediente, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

Ahora bien, de su concatenación, este pleno llega a la siguiente convicción:

Se afirma **la existencia de cuatro vinilonas**, ubicadas en el municipio de Capulhuac, Estado de México, en las direcciones siguientes:

- Plaza Cívica, en la Colonia Centro, Capulhuac, Estado de México;
- Avenida Morelos esquina con calle General Javier Mina de la Cabecera Municipal de Capulhuac Estado de México;
- Camino Capulhuac-Amomolulco Barrio de San Luis frente a la gasolinera; y
- Camino Capulhuac- Amomolulco Comunidad Tlazala en la gasolinera.

De acuerdo a las actas circunstanciadas antes referidas, dichas vinilonas contienen los siguientes elementos: en la parte superior izquierda se advierte el escudo del Estado de México, seguido de un logotipo con las leyendas " ¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos", se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro; quien viste camisa blanca corbata color amarillo y saco oscuro, la otra de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo.

Se observa, posteriormente la imagen de dos personas adultas, de sexo femenino, al fondo un número indeterminado de personas, la siguiente imagen se aprecia, posteriormente la imagen de dos personas adultas, de sexo femenino.

Ahora bien, cabe precisar que si bien es cierto en el acta circunstanciada de veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, se certificó la existencia de la página WEB, con la dirección Capulhuac.gob.mx/turistico/inicio, en la cual se observó una imagen con la leyenda de SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO, el logotipo del Gobierno del Estado de México, un logotipo con la leyenda BRILLA, y el nombre de JOSE EDUARDO NERI RODRIGUEZ, también es cierto que, como se evidenció en el considerando tercero, apartado A, denominado "Hechos Denunciados", el denunciante no manifestó ninguna circunstancia de modo, tiempo y lugar, a cerca de la publicidad contenida en la dirección de la página web descrita anteriormente o de cómo con tal hecho se transgredía la norma electoral.

En tal sentido, toda vez que los hechos alegados por el quejoso constituyen la esencia para fijar la materia sobre la que versará el estudio de un procedimiento especial sancionador, resulta indispensable que en la queja se realicen manifestaciones que guarden relación con los hechos que considere violatorios de la normatividad electoral; es decir, que aduzca circunstancias de modo, tiempo y lugar, de los cuales se puede desprender la ubicación de los hechos en un lugar determinado y sus condiciones de ejecución, por quienes los realizaron.

De ahí que, la sola exhibición de medios de prueba en la que se contengan hechos, como en el caso la certificación de la existencia de una página web oficial del ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, no es suficiente para que este órgano jurisdiccional lo tome en consideración y emita algún pronunciamiento, pues si este hecho no fue invocado por el denunciante, no existe punto factico para ser analizado, en caso contrario, la sentencia inobservaría el principio de congruencia en su aspecto externo, pues no guardaría coincidencia con lo planteado en la denuncia y lo resuelto por esta instancia jurisdiccional.

Luego entonces, de la valoración conjunta de los medios de prueba, esta autoridad jurisdiccional afirma que se tiene por acreditada la existencia de la propaganda denunciada, en cuatro vinilonas, difundidas en las fechas en las que se realizaron las actas circunstanciadas por parte del Vocal de

Organización Electoral de la Junta Municipal Electoral número 19, con sede en Capulhuac, Estado de México, esto es el veintidós y veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete.

Por otro lado, es necesario precisar que por acuerdo emitido el uno de febrero de dos mil dieciocho<sup>13</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local ordenó requerir al supuesto infractor para que informara la fecha en que rindió su segundo informe de labores.

Así, el tres de febrero de dos mil dieciocho, mediante oficio PM/024/2018<sup>14</sup>, el Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México cumplió con el requerimiento efectuado, en el siguiente tenor:

“Negando categóricamente que le asista la razón y el derecho al quejoso, toda vez que la propaganda que se utilizó para que la ciudadanía estuviera enterada del Segundo Informe de Gobierno Municipal, el día 04 de diciembre del año 2017, se retiró puntualmente los días 5, 6 y 7 del mismo mes y año, lo que se corrobora con una impresión fotostática que le acompaño al presente oficio y de que dimos cabal cumplimiento a lo ordenado por el Instituto Electoral del Estado de México, y aclarando la situación de queja de que soy víctima, de que en ningún momento se ha trasgredido la situación legal electoral en mi municipio.”

En consecuencia, se tiene por acreditada que el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, persona denunciada en el presente procedimiento especial sancionador, rindió su segundo informe de Gobierno, en tal virtud al tratarse de un hecho reconocido, de conformidad con el artículo 441, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, no necesita probarse, además de que no se encuentra controvertido por las partes. Consecuentemente, este cuerpo colegiado tiene la certeza de la fecha en la que, el ahora denunciado, rindió el informe de labores, y que aconteció el cuatro de diciembre del año próximo pasado.

En este sentido, se reitera que se tiene por acreditada la propaganda denunciada en cuatro vinilonas, en fechas veintidós y veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, datas en las que se realizaron las actas circunstanciadas por parte de la autoridad administrativa.

<sup>13</sup> Visible a fojas 67 y 68 del expediente.

<sup>14</sup> Consultable a foja 82 de actuaciones.

**B. En caso de encontrarse demostrados, se analizará si los mismos constituyen infracciones a la normatividad electoral.**

Una vez acreditada la colocación de la propaganda denunciada, y para determinar si ésta vulnera lo dispuesto por los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este tribunal considera necesario establecer la naturaleza de ésta.

Al respecto, el contenido de la propaganda denunciada, consistente en lo siguiente:

Contiene el escudo del Estado de México, seguido de un logotipo que parece ser un sol con las leyendas "¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos", se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro; quien viste camisa blanca corbata color amarillo y saco oscuro, la otra de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo.

En estima de este órgano jurisdiccional, **el contenido de las vinilonas denunciadas es propaganda gubernamental.**

Se asevera lo anterior en razón de que del contenido de los artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 1.2, inciso p) de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México<sup>15</sup>, se desprende que la propaganda gubernamental, es aquella difundida por los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a

<sup>15</sup> Documento consultable el 26 de febrero de 2018 en la página electrónica: [http://www.ieem.org.mx/d\\_electoral/lineamientos/propaganda\\_ieem.pdf](http://www.ieem.org.mx/d_electoral/lineamientos/propaganda_ieem.pdf)

éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México; que dicha propaganda tiene como condición, que deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Y que en ningún caso, dicha propaganda incluirá, entre otros elementos, nombres e imágenes que impliquen promoción personalizada.

En este contexto, se considera que la propaganda denunciada (respecto de la cual ya se acreditó su existencia) tiene el carácter o la naturaleza de ser propaganda gubernamental, porque del contenido de las vinilonas denunciadas se hace referencia al segundo informe de resultados de José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Constitucional del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, asimismo, se observa el logotipo del Gobierno del Estado de México, y, (según la descripción de las actas circunstanciadas, antes referidas,) lo que parece ser un sol (logotipo del Partido de la Revolución Democrática); y la leyenda "Capulhuac 2016-2018".

Correlacionado con los artículos señalados, se desprende que la propaganda denunciada fue difundida por uno de los integrantes del Ayuntamiento de Capulhuac, el Presidente; con la finalidad de informar las labores o resultados de la administración del ayuntamiento citado del periodo 2016-2018.

En este sentido, los elementos precisados implican, por sí mismos, que el contenido de las vinilonas denunciadas tienen características o elementos que analizados en su conjunto, llevan a la conclusión de que su contenido se encuentra inmerso en la propaganda gubernamental.

## **B.1. Promoción Personalizada y Utilización de Recursos Públicos.**

### **B.1.1 Promoción Personalizada**

Ahora, a efecto de determinar si dicha propaganda vulnera lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo señala el partido político denunciante, pues desde su perspectiva,

existe promoción personalizada y utilización de recursos públicos, cabe señalar que dicho precepto, en su párrafo octavo dispone lo siguiente:

“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.”

Tal disposición constitucional busca que los servidores públicos de los tres niveles de Gobierno se abstengan de utilizar la propaganda gubernamental como un medio para promocionar su persona e imagen, a fin de tutelar dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales.

Acorde con estas bases, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-7/2009, determinó que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal es, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, al realizar propaganda institucional, fijar la restricción para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de no realizar propaganda oficial personalizada que pudiera afectar algún proceso electoral.

Con ello, lo que se pretende es poner fin a dos prácticas indebidas: la intervención de las autoridades y entes del gobierno para favorecer o afectar a determinada fuerza o actores políticos en un proceso electoral, así como la relativa a que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio de difusión para promocionar su persona o favorecer a determinado partido, aspirante, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.



En este sentido, lo que el párrafo octavo del artículo 134 constitucional prevé es un principio rector, que señala que la propaganda difundida por cualquier ente de los tres órganos de gobierno –propaganda gubernamental–, no incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, debiéndose entender por tal, principalmente, la que difunde toda organización o entidad con personalidad jurídica, particularmente si se haya relacionada con el Estado, y en la cual se atente contra los principios de imparcialidad o equidad en la contienda.

Ahora, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias **SUP-RAP-49/2009**, **SUP-RAP-64/2009**, **SUP-RAP-72/2009**, **SUP-RAP-71/2009** y **SUP-RAP-96/2009** ha delimitado, particularmente, que el hecho de que la propaganda institucional contenga el nombre e imagen del servidor público en sí mismo no constituye propaganda personalizada.

Asimismo, en la ejecutoria **SUP-RAP-43/2009**, dicha instancia jurisdiccional señaló que la promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.

En tal sentido, la Sala Superior a través de la jurisprudencia número **12/2015** de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**.<sup>16</sup> ha trazado los criterios para determinar cuándo se actualiza la promoción personalizada, señala que deben concurrir los siguientes elementos:

- a) **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces,

<sup>16</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29

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.** Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único 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.

### **B.1.2 Utilización de Recursos Públicos.**

Como previamente se señaló, el artículo 134 de la Constitución Federal, consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como los alcances y límites de la propaganda gubernamental.

Especialmente en el párrafo séptimo de dicho artículo, refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaló en la sentencia del expediente **SRE-PSC-97/2016**,

que obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que entes públicos, con el pretexto de difundir propaganda gubernamental, o bien, utilizar los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

Ahora, el Código Electoral del Estado de México, en el artículo 465, fracción III, señala esencialmente que son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, 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 se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.

De lo hasta aquí expuesto, se puede afirmar que tanto el legislador federal como el local, buscaron evitar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales, con la finalidad de salvaguardar la voluntad del electorado al momento de hacer efectivo su derecho de votar.

#### **Caso concreto.**

En el caso que nos ocupa el quejoso refiere que existe promoción personalizada y uso de recursos públicos, derivado de la colocación de vinilonas que hacen alusión a logros obtenidos por la administración municipal 2016-2018, con motivo del segundo Informe de Gobierno del Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, realizado el cuatro de diciembre de la anualidad pasada, pues contiene la imagen y el nombre de José Eduardo Neri Rodríguez y difunde ilegalmente su imagen para obtener una posición de ventaja.

Ahora, en el apartado de esta sentencia, relativo a la acreditación de los hechos motivo de la queja, se ha dejado claro que el contenido de la

publicidad constatada en vinilonas, es el siguiente: en la parte superior izquierda el escudo del Estado de México, seguido de un logotipo que parece ser un sol con las leyendas " ¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos", se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino.

De lo anterior, este tribunal electoral considera que no obstante, que la propaganda denunciada en efecto contiene el nombre del servidor público, y su imagen, la presencia de estos elementos, por sí mismos no resultan suficientes para desprender una intención de promocionar indebidamente a su persona, ya que, esto obedece precisamente a la rendición y difusión de segundo Informe de labores, del Presidente de Capulhuac, Estado de México.

Así, como previamente se señaló, para analizar la existencia de promoción personalizada en alguna propaganda gubernamental, es necesaria la existencia de los elementos señalados en el marco jurídico descrito anteriormente, los cuales no concurren en el caso en estudio, como se verá a continuación:

**a) Elemento personal.** Del contenido de las vinilonas, en un primer momento y como se ha visto, se advierte la imagen y el nombre de José Eduardo Neri Rodríguez, sin embargo como se ha dicho, es con la finalidad de dar a conocer sobre la rendición del Segundo informe de gobierno de dicha persona, en su calidad de Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México.

Dicho de otra forma, la aparición del nombre e imagen del servidor público en mención obedecen a un esquema enunciativo que no exalta cuestiones personales.

**b) Elemento temporal.** En este apartado se debe decir que, si bien se

advierte que la difusión aconteció dentro del curso del proceso electoral local, lo cierto es que no se acreditó que ésta haya tenido alguna incidencia en dicho proceso, pues no hay una manifestación explícita o velada al respecto.<sup>17</sup>

**c) Elemento objetivo.** Se concluye que con la sola la mención del servidor público denunciado, así como de su imagen, no se desprende que se exalte a dicho servidor, tampoco se advierte que haga alusión a un logro de gobierno que incluya expresiones como "VOTO", "VOTA", "PARTIDO", "ELECCIÓN", "CANDIDATO" o cualquier otra similar, que incluya imágenes, ni nombres de candidatos, o en su caso defina alguna plataforma política, ni se pida el apoyo a una determinada opción política relacionada con los procesos electorales en curso.

De lo anterior se tiene que con del contenido de la propaganda denunciada, se ha dejado claro que es relativo a la difusión de la celebración del segundo informe de labores del denunciado, José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, sin que acentúe o se haga una expresión o afirmación que denote ánimo de promocionar su imagen en particular, en consecuencia este tribunal no puede tener por colmado el elemento bajo análisis.

Lo anterior, porque no basta con citar el nombre del servidor público, pues como se ha dicho, no existen mayores elementos que permitan corroborar la intención de asociar al denunciado con un logro personal; es decir, no se desprende que la sola mención del nombre del servidor público y el contenido de la propaganda denunciada se utilicen en apología con el fin de posicionarlos en el conocimiento de la ciudadanía.

Aunado al hecho de que, la propaganda denunciada, de carácter gubernamental, tiene la finalidad de difundir la realización del segundo informe de gobierno del Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de

<sup>17</sup> Conforme al Calendario del Proceso Electoral de las Elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos 2017-2018, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México mediante el Acuerdo N. IEEM/CG/165/2017, el Proceso Electoral en curso inició el seis de septiembre de dos mil diecisiete.

México, que conforme al artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México<sup>18</sup>, están obligados a presentar dentro de los cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año.

De forma tal que si en el contenido de la propaganda denunciada se advierte la leyenda "Segundo informe de resultados- José Eduardo Neri Rodríguez- Capulhuac, 20166-2018, esto hace patente la diferencia entre una promoción personalizada y los hechos meramente informativos, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas que, en forma alguna, no actualizan una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en el actual proceso electoral.

Es decir, que la presencia del nombre de José Eduardo Neri Rodríguez está vinculado con la rendición de un Segundo Informe de labores que, constituye una referencia directa e inequívoca del objeto de la publicidad denunciada, ya que la aparición de los elementos que lo identifican están "en función del acto que motivó su difusión".

En ese sentido, toda vez que no se actualizan los elementos personal, temporal así como objetivo, se concluye que no se verifica promoción personalizada a favor del ahora denunciado José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente del Ayuntamiento de Capulhuac. Estado de México

Por otra parte, en relación a la aseveración del quejoso relativa a que el denunciado utiliza recursos públicos para promocionar su imagen, con motivo de la colocación de vinilonas donde difunde su nombre, su imagen y el partido al que pertenece se debe decir que este Tribunal considera que no se acredita transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad del servidores públicos denunciados.

---

<sup>18</sup> Artículo 17.- Dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo, a efecto de que el presidente municipal rinda un informe por escrito y en medio electrónico del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio. Dicho informe se publicará en la página oficial, en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del ayuntamiento para su consulta.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-410/2012** consideró que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político dentro del proceso electoral.

De tal forma que la finalidad de la conducta consistente en el uso indebido de recursos públicos, es evitar que el cargo público que ostentan los servidores públicos y los recursos públicos de que disponen esos servidores, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente.

En este sentido, no le asiste razón al promovente cuando aduce la existencia de un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos sin que existan circunstancias que justifiquen plenamente actuar indebido de servidores públicos, pues como se ha visto, la propaganda obedeció a una obligación legal del Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, de rendir un informe de gobierno, lo cual lleva implícito alguna ministración para la realización de tal acto.

En consecuencia, en razón de que el ahora quejoso no aporta medios de prueba relacionados con esta conducta, que permitan a este órgano jurisdiccional analizar la existencia del uso indebido de recursos públicos, este tribunal considera que es **inexistente la conducta consistente en la transgresión a la obligación de imparcialidad en el uso de los recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos.**

Máxime que al tratarse de un procedimiento especial sancionador, la carga de la prueba le corresponde al quejoso<sup>19</sup>, y para acreditar la supuesta transgresión al principio de imparcialidad aducido, refirió que con motivo de

<sup>19</sup> De acuerdo a lo establecido en la jurisprudencia 12/2010 de rubro CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

la existencia de vinilonas cuyo contenido está relacionado con el segundo informe de gobierno, hace uso indebido de recursos públicos, sin embargo no aporto algún medio de prueba que acreditara fehacientemente el uso indebido de recursos públicos.

## **B.2 Actos anticipados de Precampaña y/o Campaña.**

En lo relativo al señalamiento del quejoso, respecto de que con la colocación de cuatro vinilonas, que han quedado acreditadas anteriormente, con motivo de la realización del segundo informe de actividades de José Eduardo Neri Rodríguez, en su carácter de Presidente Constitucional del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, realizó anticipados de precampaña y campaña.

En ese sentido, el marco normativo relativo a la celebración de precampañas y campañas en el contexto geográfico del Estado de México, resulta necesario contextualizarlo de acuerdo a los artículos 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafos doce y trece de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; artículo 1 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 242, 243, 245 y 246 del Código Electoral del Estado de México.

Del contenido de los artículos citados se colige en esencia que, los parámetros para la celebración de las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, deberán quedar establecidas en la ley, de igual forma, en caso de acontecer violaciones a las hipótesis ahí establecidas, se deberán establecer sus respectivas sanciones para quienes las infrinjan.

Asimismo señalan que, en el caso de las campañas la duración máxima será de sesenta días para la elección de Gobernador y de treinta y cinco días cuando se elijan Diputados Locales o Ayuntamientos, así mismo, las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales. En concordancia con lo anterior, se establecen los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus



precampañas y campañas electorales y los montos máximos que tengan las aportaciones tanto de militantes como de simpatizantes.

Por otra parte, se considera a los actos anticipados de precampaña como las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el fin de promover, posicionarse ante el electorado u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular. Siempre que los mismos acontezcan durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del inicio de la precampañas.

Respecto de los actos anticipados de campaña, se encuentran configurados como los actos de expresión que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o partido o expresiones solicitando cualquier apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o partido político.

La propaganda de precampaña se describe como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que producen y difunden los partidos políticos, aspirantes a candidatos y sus simpatizantes durante la misma, en la cual deberá señalarse de manera expresa la calidad del precandidato, esto con el objeto de promover y obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular.

En ese tenor, la campaña electoral la define como el conjunto de actividades llevadas a cabo por partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con el fin de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, formula o planilla para su acceso a un cargo de elección popular.

En cuanto a la propaganda electoral, ésta se define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones

que los partidos políticos, candidatos registrados y sus simpatizantes difunden durante la campaña electoral para presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas, éstas y las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y particularmente en la plataforma electoral que para la elección hubiese registrado.

Aunado a lo anterior, también se debe tener presente que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en sesión ordinaria de fecha veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, aprobó el acuerdo número IEEM/CG/165/2017, denominado: *"Por el que se aprueba el Calendario del Proceso Electoral de la Elecciones de Diputados y miembros de los Ayuntamientos 2017-2018"*, en el que, entre otros tópicos, se estableció que en la demarcación del Estado de México, las precampañas para la elección tanto de Diputados Locales como de miembros de Ayuntamientos deberán realizarse entre el **veinte de enero al once de febrero de dos mil dieciocho**. En cuanto a las campañas electorales, en las que participaran partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes estas se realizarán entre el **veinticuatro de mayo y el veintisiete de junio del año dos mil dieciocho**.

En las relatadas condiciones, resultaría ilegal que cualquiera de los actores involucrados directa o indirectamente en las actividades propias de precampaña, intercampaña o campaña, llevaran a cabo actividades tendentes a solicitar el voto, en favor o en contra de un ciudadano ya sea para la obtención de una precandidatura o candidatura, fuera de los parámetros de temporalidad establecidos por la norma, de ahí que, su consecuencia sería actualizar actos anticipados de precampaña y/o campaña electoral, y consecuentemente, aplicarse las sanciones establecidas en el artículo 471 del Código Electoral del Estado de México.

Por lo tanto, la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y/o campaña electoral, tiene como propósito garantizar una participación igualitaria y equitativa a quienes serán los precandidatos y candidatos de las

distintas opciones políticas, evitando que un ciudadano, partido político o coalición tenga una ventaja indebida en relación con sus opositores.

En ese contexto, como ya se asentó los actos anticipados de precampaña y campaña, son ilegales solamente si tienen como objeto presentar a la militancia y ciudadanía una candidatura o precandidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas a través de propaganda emitida **fuera de los periodos legalmente permitidos; elementos que constituyen requisitos sustanciales para acreditar la ilegalidad de este tipo de actos.**

Además también resulta conveniente asumir como base de lo aquí expuesto, el criterio configurado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sentencia relativa al expediente identificado como **SUP-JRC-274/2010**, en la que estableció lo siguiente:

“... sobre la base del valor jurídicamente tutelado mediante la prohibición legal de realizar actos anticipados de precampaña o campaña, consistentes en mantener a salvo el principio de equidad en la contienda, los cuales no se conseguirían si previamente al registro partidista o constitucional de la precandidatura o candidatura se ejecutan ese tipo de conductas **a efecto de posicionarse entre los afiliados o la ciudadanía para la obtención del voto**, ya que en cualquier caso se produce el mismo resultado, a saber: inequidad o desigualdad en la contienda partidista o electoral, ya que, por una sana lógica, la promoción o difusión de un precandidato o candidato en un lapso más prolongado, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes que inician su precampaña o campaña en la fecha legalmente prevista; es decir, **con tal prohibición se pretende evitar que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la precampaña o campaña política respectiva**, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral y del aspirante correspondiente.

De lo anterior, podemos concluir que los actos anticipados de precampaña requieren de tres elementos.

1. **Personal.** Los son realizados por los militantes, aspirantes, o precandidatos de los partidos políticos.
2. **Subjetivo.** Los actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral y promover al candidato para obtener la postulación a un cargo de elección popular.
3. **Temporal.** Acontecen antes del procedimiento interno de selección respectivo y previamente al registro interno ante los institutos políticos.”

**(Énfasis añadido)**

El razonamiento anteriormente aludido, se sustenta en una perspectiva

dirigida a hacer prevalecer que, para la configuración de la infracción consistente en “actos anticipados de campaña o de precampaña” resultan indispensables los tres elementos ya referenciados, esto es,

**a) Personal:** donde los sujetos susceptibles de actualizarlo son los militantes, aspirantes, o precandidatos, partidos políticos o cualquier otra persona física o moral;

**b) Temporal:** acontece antes del procedimiento interno de selección respectivo y previamente al registro interno ante los institutos políticos, así como también, debe suscitarse de manera previa al registro de las candidaturas ante la autoridad electoral o antes del inicio formal de las campañas; y

**c) Subjetivo:** los actos tienen como propósito fundamental presentar una plataforma electoral (propuestas) y promoverse o promover a un ciudadano para obtener un cargo de elección popular.

En adición a lo anterior, existen lineamientos jurisdiccionales que se deben de observar para estar en posibilidad de considerar si efectivamente en la conducta atribuida al sujeto denunciado se contiene el elemento **subjetivo**, que haga efectiva y acreditable la conducta como ilegal, y por tanto sancionable, también resulta útil considerar el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes acumulados **SUP-RAP-185/2012**, **SUP-RAP-186/2012** y **SUP-RAP-194/2012**, en el que se establece lo siguiente:

“... los actos anticipados de campaña son una infracción atribuible a los partidos políticos, aspirantes y precandidatos a cargos de elección popular, cuando se difunda propaganda con las características propias de los actos legalmente autorizados para campañas, fuera de los periodos establecidos para ello.

... la propaganda difundida por los aludidos sujetos electorales, constituye actos anticipados de campaña, cuando se hace con el objetivo de promover una candidatura y se dan a conocer sus propuestas.

... los actos anticipados de campaña, son aquéllos llevados a cabo por los militantes, aspirantes, precandidatos de los partidos políticos, antes, durante o después del procedimiento interno de selección respectivo previamente al registro constitucional de candidatos, siempre que tales actos tengan como

objetivo fundamental la presentación de su plataforma electoral y la promoción del candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

... los actos anticipados de campaña se actualizan si se presenta a la ciudadanía una candidatura en particular, y se dan a conocer sus propuestas, sin que sea necesario que se difunda, también la plataforma electoral, es decir, para tener por acreditado el elemento subjetivo del tipo administrativo sancionador de actos de campaña, basta con que se presente una candidatura y sus propuestas, antes del periodo previsto para ello y por los sujetos electorales que prevé la normativa..."

### Caso concreto

Una vez sentado lo anterior, atendiendo al señalamiento del representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo Municipal número 19, del Instituto Electoral del Estado de México, con sede en Capulhuac, respecto a que, a partir de la colocación vinilonas, por parte de José Eduardo Neri Rodríguez, en su carácter de Presidente Constitucional del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, con motivo de su segundo informe de actividades, se hayan actualizado conductas que tengan por acreditados actos anticipados de precampaña y/o campaña.

En estima de este órgano jurisdiccional local, no se acreditan, al momento en que se resuelve el presente Procedimiento Especial Sancionador, elementos que tengan por actualizados actos de precampaña y/o campaña, derivado de la colocación de la propaganda denunciada, pues no se acredita el elemento subjetivo, como se explica a continuación:

En efecto, para acreditar el elemento **subjetivo**, es indispensable que en el sumario se demuestre de manera plena y contundente que José Eduardo Neri Rodríguez, en su carácter de Presidente Constitucional del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, con motivo de su segundo informe de actividades, y a partir de la colocación de vinilonas, de donde se desprende que contienen su imagen, un logotipo del Gobierno del Estado de México, seguido de un logotipo que parece ser un sol con las leyendas "¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos", haya presentado

una plataforma electoral o realizado la petición del voto a su favor, para presentarse en la competencia de un proceso de selección interna de candidatos, al interior de alguno de los institutos políticos participantes en el proceso electoral local, o bien, para asumir algún cargo de elección popular, dando a conocer sus propuestas, a efecto de estar en presencia de actos anticipados de precampaña y/o campaña.

De la descripción del contenido de la propaganda denunciada, para este órgano resolutor resulta evidente que, contrario a lo señalado por el denunciante, en modo alguno se puede advertir la intención de posicionar la imagen y nombre de José Eduardo Neri Rodríguez, en su carácter de Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, para incidir, al momento de emitir esta sentencia, **de manera anticipada a la celebración de las precampañas y/o campañas** en el ámbito geográfico distrital y/o municipal.

Aunado a que, tampoco se puede advertir que, de los elementos que contiene la publicidad referida, se esté solicitando el voto ciudadano en favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular o publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno o posicionarse con el fin de obtener, al instante de emitir este fallo, una candidatura o participar en un proceso de selección interna, circunstancias que actualizarían una trasgresión el marco jurídico electoral.

A mayor abundamiento, en atención a la ejecutoria dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **SUP-JRC-194/2017**, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña resulta más funcional que sólo se sancionen expresiones que se apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral. Lo anterior considerando las razones siguientes:

a) Porque ese es un criterio objetivo que permite acotar la discrecionalidad y genera mayor certeza y predictibilidad para los sujetos obligados, las autoridades y la ciudadanía. El análisis del

discurso a partir de elementos explícitos, unívocos e inequívocos, genera conclusiones más objetivas respecto a su intencionalidad y finalidad, porque el significado de tales elementos puede ser reconocido **objetivamente**, con mayor facilidad, por cualquier persona, permitiendo determinar si se está o no frente a una expresión que abiertamente implica un llamado de apoyo o rechazo electoral, para los efectos que resulten aplicables.

Asimismo, para los aspirantes, simpatizantes, militantes, precandidaturas, candidaturas, dirigentes partidistas y ciudadanía en general, el criterio en estudio les permite tener mayor certeza en relación a **qué está prohibido y qué está permitido** en materia de actos anticipados de campaña, y les permite desarrollar una estrategia de comunicación política con mayor certeza de las restricciones legales al discurso político en ciertas etapas previas a la elección y de las consecuencias jurídicas de su conducta.

En dicha sentencia se estableció que adoptar criterios más laxos podrían generar que algunas manifestaciones espontáneas o creativas del discurso político (expresiones, panfletos, trípticos, espectaculares, canciones, dibujos, caricaturas, grafiti, etc.), con mensajes ambiguos irónicos, formales, incómodos, hilarantes, subliminales, vagos, ambivalentes, misteriosos, etcétera, así como otro tipo de acciones, actitudes, símbolos, entre otros, **pueden ser sancionados sin que constituyan conductas que generen un daño o supongan un riesgo o peligro** para los principios que rigen la contienda electoral.

**b) Porque se maximiza el debate público.** El criterio de interpretación estricta de *las manifestaciones explícitas* de apoyo o rechazo electoral es la que menos interviene en la libre configuración del debate público, pues supone mantener un margen más amplio para la expresión y la comunicación pública de la ciudadanía.

En efecto, si sólo se restringen los llamados manifiestos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, es decir, si sólo éstos se consideran como posibles actos anticipados de campaña, **se mantiene la permisión** para que la ciudadanía realice todo tipo de expresiones distintas a aquellos,

aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o incluso encontrarse **cercanas a lo prohibido**.

La Sala Superior también precisó en la sentencia en cita que, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trascienden a cualquier público relevante y contengan: *i*) elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o *ii*) elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.

Por otro lado, restringir sólo los llamados explícitos o bien unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral anticipados, posibilita de mejor manera una comunicación política eficaz, pues evitan la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral **se autocensuren** en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos que trasciendan al conocimiento público o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley, y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

**c) Porque se facilita el desarrollo de las actividades lícitas de los partidos y el cumplimiento de sus fines constitucionales y estrategia electoral.** Los partidos políticos tienen, entre otros, el objetivo de posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La consecución de tal fin constitucional exige que sean competitivos y que desarrollen estrategias lícitas para ganar elecciones. Ello, a su vez, implica que un instituto político debe mantenerse en constante relación con su potencial electorado realizando, entre otras, actividades de:

- Oferta política.
- Afiliación de ciudadanos al instituto político.
- Creación de perfiles y candidaturas competitivas.

En efecto, fuera de lo abiertamente prohibido, **todos** los partidos tienen libertad para ofertarse política y electoralmente, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es



una manifestación de su libre autorganización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.

**d) Porque supone una interpretación *pro persona* del artículo 245 del Código Electoral Local.** En atención a lo dispuesto por el artículo 1 constitucional, en la interpretación del artículo 245 del código electoral del Estado de México debe adoptarse aquella que restringe en menor medida la libre configuración del debate público y la libertad de expresión, esto es, que **sólo están prohibidas** las formas de expresión de apoyo o rechazo electoral hechas en forma explícita, o bien unívoca e inequívoca a partir de los elementos presentes en el mensaje.

En el caso, un criterio demasiado amplio respecto a los elementos que integran un acto anticipado de precampaña o campaña puede traducirse en una restricción injustificada a la libertad de expresión.

**e) Porque es un sistema congruente con el adoptado por el legislador federal.** El criterio interpretativo que se analiza es más congruente con el adoptado en el artículo 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece el concepto de actos anticipados de campaña.

Mientras una legislación no considere de forma manifiesta que los actos anticipados de campaña se constituyen a través de solicitudes de apoyo o rechazo electoral articuladas a través de elementos no explicitados, esto es, implícitos o velados, **sólo deberán prohibirse las expresiones explícitas o unívocas e inequívocas** en ese sentido.

Atento a lo anterior, como se muestra, en el Juicio de Revisión Constitucional que se describe, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación estableció un criterio claro para definir de manera objetiva y certera los casos en que se actualiza el elemento subjetivo en los actos anticipados de campaña, determinado que el aspecto que define la configuración de esa infracción serán las manifestaciones explícitas o

univocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, siempre que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su conjunto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Así, tomando en cuenta los parámetros establecidos en el juicio indicado, este tribunal electoral considera que la propaganda acreditada en el presente procedimiento especial sancionador, **no constituye actos anticipados de precampañas o campañas.**

Ello en atención a que, del examen de los elementos que integran los elementos propagandísticos constatados vinilonas no se advierte que existan **elementos explícitos**, que evidencien un acto anticipado de precampaña o campaña, pues las expresiones que se observan del material probatorio que obra en el expediente, no contienen, en ningún caso, condición de llamado expreso, o unívoco e inequívoco, de voto (en favor o en contra) ni es posible establecer que sean tendientes a promover una candidatura o partido, de publicitar plataformas electorales o de posicionar a alguien para que obtenga una candidatura.

Asimismo el contenido de la publicidad no se encuentra referida a solicitar, por parte del denunciado, a la ciudadanía apoyo para obtener una candidatura para los cargos que se disputarán en el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México.

En adición, de las características de la propaganda acreditada no se observa que de manera explícita se realice manifestación alguna sobre la intención del denunciado de contender y/o solicitar el apoyo ciudadano con el objetivo de contender en algún proceso electoral.

En efecto, tal y como ha quedado evidenciado, la información visualizada en las vinilonas acreditadas tiene las características siguientes: el escudo del Estado de México, seguido de un logotipo con las leyendas " ¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF

municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos", además se observa en la parte inferior izquierda el dorso de dos personas adultas, una de sexo masculino, tez morena clara, cabello corto color negro; quien viste camisa blanca, corbata color amarillo y saco oscuro, la otra de sexo femenino, tez morena clara, cabello largo.

Características visuales de las que este órgano jurisdiccional, en atención a lo dispuesto en el precedente multicitado, no advierte que la propaganda acreditada en el procedimiento especial sancionador, contenga elementos a través de los cuales se llame al voto a favor o en contra de una persona o partido, se difunda alguna plataforma electoral, o posicionamiento de una persona con el fin de que obtenga una precandidatura o candidatura, **de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad.**

En este orden de ideas, este tribunal tampoco percibe que la propaganda denunciada contenga expresiones o palabras como "vota por", elige a", "apoya a", emite tu voto por "X" a tal cargo", vota en contra de", "rechaza a", o cualquier otra que en forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de una persona.

Es decir, si bien en la propaganda acreditada en el procedimiento especial sancionador se perciben elementos como son el escudo del Estado de México, seguido de un logotipo que parece ser un sol con las leyendas "¡BRILLA! con una línea roja "¡CUANDO UN GOBIERNO TRABAJA SE VE!" "Ahora Tienes..." "2 INFORME DE RESULTADOS JOSÉ EDUARDO NERI RODRIGUEZ CAPULHUAC 2016-2018" "Más y mejores servicios, el DIF municipal trabaja con transparencia para ti y los tuyos"; a juicio de este tribunal local, en relación con las directrices establecidas en el SUP-JRC-194/2017, ninguno de esos elementos constituyen manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas, de apoyo o rechazo a hacia una fuerza electoral, dado que no se está frente a expresiones que **abiertamente y de forma explícita** llamen al voto o al rechazo a una fuerza política.

Derivado de todo lo anterior es de concluirse que, no se encuentra colmado el elemento subjetivo indispensable para actualizar los actos anticipados de

precampaña y/o campaña y consecuentemente la violación a la norma electoral.

Ahora bien, atento a las razones que han sido expuestas, resulta innecesario analizar los elementos temporal y personal para la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, puesto que al no haberse comprobado el elemento subjetivo de la infracción es claro que a ningún efecto práctico llevaría pronunciarse sobre estos, puesto que la actualización de la infracción requiere la configuración de los tres elementos.

### **B.3. Informe de gobierno.**

Al respecto, la difusión y publicidad que se dé a los informes de gobierno o de labores, por parte de los servidores públicos electos mediante el voto popular, en el contexto de la rendición de cuentas, como derecho a la información de la ciudadanía, puede llegar a orbitar fuera de sus cometidos democráticos e institucionales, y puede entonces servir como una exposición de la imagen del servidor público y, en ese sentido, dejar de tener una finalidad informativa y transformarse en una indebida promoción de su imagen.

Entonces, para que la publicitación de los informes se ajuste a lo ordenado por el citado precepto artículo 134 Constitucional, deben cumplirse ciertas condiciones y límites que aseguren que la difusión del informe está sirviendo precisamente para dar a conocer ese ejercicio de cuentas a la ciudadanía y no para promocionar a cierto servidor público con fines político-electorales.

El anterior criterio fue sustentado por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **ST-JRC-2/2015**.

En este sentido, la difusión de los informes de labores deben de cumplir con ciertos parámetros, mismos que se encuentran previstos por el artículo 242,

numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone lo siguiente:

**“Artículo 242.**

...  
5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a **una vez al año** en estaciones y canales con **cobertura regional** correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público **y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe**. En **ningún** caso la **difusión** de tales informes podrá tener **finés electorales**, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

**(Énfasis añadido)**

De dicho precepto legal se obtiene que los servidores públicos pueden publicitar sus informes de labores, siempre y cuando cumplan con los parámetros ahí señalados; mismos que tienen el objeto de asegurar, precisamente, que los informes de labores no sirvan para hacer proselitismo individual.

Por ello, en términos del dispositivo legal invocado los límites de los informes de labores son los siguientes:

- a) Que se realice una vez al año.
- b) Que tengan una cobertura regional limitada.
- c) Sin exceder de siete días antes y cinco días después del informe.
- d) Que no tenga fines electorales y sea fuera de las campañas electorales.

Dichas limitantes impiden a los servidores públicos difundir de manera personalizada su imagen con fines político-electorales, y vulnerar con ello, la equidad en la contienda, so pretexto de rendir a la ciudadanía un informe del desarrollo de sus labores.

Respecto de dicho dispositivo legal, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **ST-JRC-2/2015**, sentenció que **las condiciones que se establecen en la trascrita**

disposición normativa, son de aplicación y observancia general; esto es, tanto para el ámbito federal como para el local. Y, en este entendido, los límites que dispone deben ser atendidos y analizados por cualquier autoridad electoral (administrativa o jurisdiccional) que tramite y resuelva los procedimientos sancionadores en que se denuncie una indebida difusión de un informe de labores.

#### **Caso concreto.**

Dicho lo anterior, este Tribunal Electoral procede a analizar, si la propaganda gubernamental denunciada, es decir, la colocación de las vinilonas antes descritas, trasgreden los límites anteriormente señalados.

#### **A) Que el informe de labores se realice una vez al año.**

El artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone lo siguiente:

**“Artículo 17.** Dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de diciembre de cada año, el ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo, a efecto de que el presidente municipal rinda un informe por escrito y en medio electrónico del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio. Dicho informe se publicará en la página oficial, en la Gaceta Municipal y en los estrados de la Secretaría del ayuntamiento para su consulta.”

Como se desprende del anterior precepto, los presidentes municipales tienen, entre otras atribuciones, la de rendir un informe del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante su ejercicio.

Asimismo dicho numeral señala que, el informe deberá de rendirse dentro de los primeros cinco días del mes de diciembre de cada año.

En el caso en análisis, si la propaganda denunciada refiere que se trata del segundo informe de gobierno del Presidente Municipal de Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México, y partiendo de la base de que es un hecho notorio, que no requiere ser probado en términos de lo dispuesto por el

artículo 441 del Código Electoral del Estado de México, el hecho de que el segundo año de la administración municipal corresponde al dos mil diecisiete (periodo de administración 2016-2018), en este sentido, se tiene por colmado el elemento relativo a que el informe debe de realizarse una vez al año. Pues coincide el año del periodo de la administración con el que se rinde el informe (segundo año).

**B) Que el informe tenga una cobertura regional.**

Al respecto, como ya quedó acreditado en autos, los lugares en los cuales se colocaron las vinilonas denunciadas, se encontraban ubicados en:

- Plaza Cívica, en la Colonia Centro, Capulhuac, Estado de México;
- Avenida Morelos esquina con calle General Javier Mina de la Cabecera Municipal de Capulhuac Estado de México;
- Camino Capulhuac-Amomolulco Barrio de San Luis frente a la gasolinera; y
- Camino Capulhuac- Amomolulco Comunidad Tlazala en la gasolinera.

Lo anterior se desprende de actas circunstanciadas realizadas el veintidós y veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, por el Vocal de Organización de la Junta Municipal de Capulhuac, Estado de México del Instituto Electoral del Estado de México, documentales públicas que tiene pleno valor probatorio en términos del artículo 437 del Código Electoral local, razón por la cual se cumple con la limitante en cuestión. Pues la propaganda solo se encontró en el Municipio de Capulhuac, Estado de México.

**C) Que el informe no exceda de los siete días antes y cinco días posteriores a su realización.**

En este tópico, de acuerdo al artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la difusión de informes tiene un límite temporal, a saber, siete días antes y cinco días posteriores a su celebración.

Ahora bien, a efecto de determinar la temporalidad permitida para la difusión de los informes de labores, es menester traer a colación el hecho de que mediante oficio PM/024/2018<sup>20</sup>, José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, reconoció que el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, rindió su segundo informe de Gobierno, en tal virtud al tratarse de un hecho reconocido, de conformidad con el artículo 441, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, no necesita probarse, además de que no se encuentra controvertido por las partes. Consecuentemente, este cuerpo colegiado tiene la certeza de la fecha en la que, el ahora denunciado, rindió el informe de labores, y que acaeció el cuatro de diciembre del año próximo pasado.

En ese sentido, en estima de este Tribunal Electoral, **el ciudadano José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, transgredió lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, en razón de lo siguiente:

En el asunto presente asunto, como ya se expuso en líneas previas, está acreditado que el informe de gobierno correspondiente al Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, sucedió el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete; en este sentido lo que el quejoso aduce en su denuncia es que la publicitación de la propaganda gubernamental, estuvo a la vista veinte días posteriores a la fecha en la que el Presidente de Capulhuac, rindió su informe de gobierno, lo cual vulnera el numeral 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a la temporalidad durante la cual se puede hacer difusión de los informes de labores de los servidores públicos.

En efecto asiste la razón al quejoso, en razón de que de autos se ha acreditado que José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, rindió su segundo informe de gobierno, el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, teniendo la obligación legal de

<sup>20</sup> Consultable a foja 82 de actuaciones.



retirar la propaganda respectiva el día nueve de diciembre siguiente, lo cual no sucedió, pues de autos también está constatado mediante las actas circunstanciadas VOEM/019/01/2017 y V0E/019/0220 de fecha veintidós y veinticuatro de diciembre del año anterior, realizadas por el Vocal de Organización en el Municipio de Capulhuac, Estado de México, que por lo menos en cuatro lugares se encontraban publicitadas vinilonas correspondientes a difundir el segundo informe de gobierno del referido servidor público, por lo menos en las fechas en las que se realizaron las actas referidas.

En consecuencia, se tiene que la publicidad denunciada no se retiró dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que se rindió el informe de gobierno correspondiente al segundo año de gestiones del Presidente municipal del Ayuntamiento de Capulhuac, Estado de México, sino que continuo difundándose veinte días más, es decir hasta el veinticuatro de diciembre de dos mil diecisiete, entonces dicha propaganda transgrede lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la propaganda denunciada se encontraba publicitada durante un plazo que no está permitido para ello, en términos del artículo legal antes citado.

En tal virtud, la conducta anterior actualiza la infracción prevista por el artículo 465, fracción IV del Código Electoral del Estado de México, que señala:

“**Artículo 465.** Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al presente Código:

...

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.”

...

En las relatadas condiciones, es por lo que en estima de este órgano jurisdiccional se tiene por actualizada la infracción denunciada, consistente en que la propaganda denunciada no respeto la temporalidad establecida en la legislación para el caso de rendición de informes de gobierno.

### C. ANALISIS DE RESPONSABILIDAD

Por otra parte, si bien de autos no se desprende que la propaganda haya sido colocada por el servidor público denunciado, lo cierto es, que no se puede desvincular al Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, de la promoción hecha a su informe; pues, en el caso, el servidor público es responsable por haber transgredido los deberes de cuidado que le impone el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es así porque el citado dispositivo legal, al establecer las condicionantes geográficas y temporales ya referidas, para la difusión del informe de labores, le impone a los servidores públicos una calidad de garante y un deber de cuidado para, precisamente, ajustar la difusión de sus informes a dichas directrices. Es decir, los servidores públicos son responsables de tomar las medidas tendentes a que la difusión de sus informes se ajuste a los parámetros establecidos; así sea que esta se haya realizado por terceras personas, es justamente en esto en lo que estriba su calidad de garante y su deber de cuidado.

Por esto mismo es que aun cuando el Presidente Municipal en cuestión, de ser el caso, no haya colocado física ni personalmente la propaganda de su informe, ello no le exime de su responsabilidad.

Además, se considera que es responsable de la difusión, porque mediante oficio PM/024/2018<sup>21</sup>, de tres de febrero de dos mil dieciocho, únicamente se limitó a señalar: *"...la propaganda que se utilizó para que la ciudadanía estuviera enterada del segundo Informe de Gobierno municipal, el día 04 de diciembre del año 2017, se retiró puntualmente los días 5, 6 y 7 del mismo mes y año ..."*, lo que se traduce en una afirmación implícita respecto de su autoría.

Aunado a lo anterior, no se debe dejar de lado que del numeral 17 de la Ley

<sup>21</sup> visible a foja 82 del expediente

Orgánica Municipal del Estado de México, genera la presunción legal consistente en que la publicidad del informe sobre el estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio correspondiente le atañe exclusivamente al Presidente Municipal, puesto que él es el autorizado para realizarlo y difundirlo.

Se ahí que queda plenamente acreditada la responsabilidad de José Eduardo Neri Rodríguez, en su calidad de Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, respecto de no respetar la temporalidad permitida legalmente para la difusión de informes de gobierno.

#### **D. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN PARA EL O LOS SUJETOS QUE RESULTEN RESPONSABLES.**

De acuerdo a la metodología planteada, una vez que se acredite la responsabilidad, este tribunal debe calificar la falta e individualizar la sanción correspondiente al o a los sujetos responsables.

Sin embargo, este tribunal se encuentra impedido legalmente para realizar lo anterior, es decir, para calificar la falta e imponer una sanción, esto es así en razón de que en en términos del artículo 472 del Código Electoral del Estado de México, cuando una autoridad estatal o municipal, como es el caso, al ser el sujeto responsable, un Presidente Municipal, lo que corresponde, una vez determinada la infracción, es dar **vista al superior jerárquico del infractor**, a fin de que este proceda en los términos de las leyes aplicables.

Así, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 62, fracción X, de la Ley de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, **procede dar vista** con copia certificada de la presente sentencia, al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la "LIX" Legislatura Local, pues dicho numeral señala en esencia que a dicho órgano le corresponde conocer y resolver sobre las responsabilidades administrativas en que incurra cualquier integrante de los ayuntamientos de los municipios de la entidad,

tal como ocurre en el presente caso.

Robustece lo señalado, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Tesis XX/2016, de rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO.**<sup>22</sup>

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 383, 390, fracción I; 405, fracción III; 458 y 485 del Código Electoral del Estado de México, se:

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Se declara la inexistencia de la violación objeto de la denuncia formulada en contra de José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente municipal de Capulhuac, Estado de México, por cuanto hace a las conductas relativas a la promoción personalizada, utilización de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

**SEGUNDO.** Se declara la existencia de la violación objeto de denuncia, atribuida a José Eduardo Neri Rodríguez, Presidente Municipal de Capulhuac, Estado de México, en términos del último Considerando de la presente resolución, en relación con la difusión de propaganda gubernamental fuera de los tiempos establecidos legalmente.

**TERCERO.** En atención a lo precisado en el último Considerando de la presente resolución, se **ORDENA DAR VISTA al Presidente de la Junta de Coordinación Política de la "LIX" Legislatura del Estado Libre y Soberano de México;** para que de acuerdo a sus atribuciones proceda conforme a Derecho.

<sup>22</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 128 y 129.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de ley a las partes; por oficio al Instituto Electoral del Estado de México; y por estrados a los demás interesados, atento a lo dispuesto en los artículos 428 del Código Electoral del Estado de México, 60, 61, 65 y 66 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional. Asimismo, publíquese en la página de internet de este órgano jurisdiccional.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión pública celebrada el veintisiete de febrero de dos mil dieciocho, aprobándose por **unanimidad** de votos de los Magistrados Crescencio Valencia Juárez, Rafael Gerardo García Ruíz, Jorge E. Muciño Escalona, Leticia Victoria Tavira y Raúl Flores Bernal. Siendo ponente el tercero de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.



**CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ**  
**MAGISTRADO PRESIDENTE**



**RAFAEL GERARDO GARCÍA RUÍZ**  
**MAGISTRADO**



**JORGE E. MUCIÑO ESCALONA**  
**MAGISTRADO**



**LETICIA VICTORIA TAVIRA**  
**MAGISTRADA**



**RAÚL FLORES BERNAL**  
**MAGISTRADO**



**JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN**  
**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**