

RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, RESPECTO A LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL CIUDADANO [REDACTED] POR SU PROPIO DERECHO; DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR SE/ORD/CHA/035/2020.

GLOSARIO

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla
Código Comicial Local o CIPEEP	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
INE	Instituto Nacional Electoral.
TEEP o Tribunal Electoral del Estado	Tribunal Electoral del Estado de Puebla.
IEE o Instituto	Instituto Electoral del Estado.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral del Estado.
Comisión Permanente	Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado.
Secretario Ejecutivo	Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado.
Dirección Jurídica	Dirección Jurídica del Instituto Electoral del Estado.
Denunciante	[REDACTED] por su propio derecho.
Denunciada	C. Claudia Rivera Vivanco, en su carácter de Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

ANTECEDENTES

1. Derechos humanos y salud pública. La Constitución Federal, en su artículo primero, señala que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

En ese sentido, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Bajo esa premisa, las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. En términos del artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Federal toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución.

Por su parte el artículo 73, fracción XVI, bases 2ª y 3ª, de la Constitución Federal, establece que, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, dicha autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País. En diversos instrumentos internacionales de los cuales México es parte, el derecho a la salud se encuentra reconocido y garantizado.

2. Delegación de facultades. Mediante el memorándum identificado con clave IEE/SE-1479/19, de fecha dieciséis de julio de dos mil diecinueve, el Secretario

Ejecutivo delegó al Encargado del Despacho de la Dirección Jurídica, la facultad de elaborar y suscribir los acuerdos dictados con motivo de la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores o, en su caso, los proyectos de desechamiento de denuncias o quejas y los relativos a las solicitudes de medidas cautelares, tanto en la vía ordinaria o especial; para que en el ejercicio de dicha función se tutelaran los principios rectores de la función electoral; así como, los aplicables al régimen sancionador electoral; así como para continuar con los trabajos realizados por la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias de este Organismo Electoral.

3. Emergencia Sanitaria. La Organización Mundial de la Salud, el once de marzo del año en curso, declaró en el mundo, pandemia el brote del coronavirus SARS-CoV-2, (COVID-19), por la cantidad de casos de contagio y de países involucrados.

4. Decreto del Ejecutivo Estatal. El veintitrés de marzo de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, emitió el decreto a través del cual, ordenó la suspensión de las labores presenciales en la Administración Pública Estatal, de las áreas que no resulten indispensables para hacer frente de manera oportuna y eficaz a la situación de emergencia que vive el Estado de Puebla, protegiendo a las y los trabajadores, buscando resguardar su integridad física y salud, durante el periodo que comprende del veintitrés de marzo al diecinueve de abril del año en curso.

5. Suspensión de plazos y términos del TEEP. A través del Acuerdo General 02/2020, aprobado en sesión privada de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Electoral del Estado, determinó como medida urgente suspender todas las actividades administrativas y jurisdiccionales, así como jurídico administrativas relacionadas con el derecho de Acceso a la Información, y por ende, declarar inhábiles los días del periodo comprendido del veinticuatro de marzo al diecinueve de abril del año en curso, excluyendo los términos legales que hablen de días naturales.

6. Suspensión de plazos del INE. El veintisiete de marzo de esta anualidad, el Consejo General del INE, aprobó el acuerdo identificado con la clave INE/CG82/2020, mediante el cual determinó como medida extrema la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia por el coronavirus SARS-CoV-2, (COVID-19).

7. Acuerdo de Junta Ejecutiva del IEE. En sesión especial de fecha treinta y uno de marzo del año en curso, las y los integrantes de la Junta Ejecutiva de este Instituto, aprobaron por unanimidad de votos el acuerdo número IEE/JE-017/2020, en el que se declaró la suspensión de las labores y actividades presenciales en todas las áreas del Instituto, así como los plazos y términos de todos los procedimientos sustanciados por este Organismo Público Local y la atención de cualquier tipo de solicitud, durante el periodo comprendido del treinta y uno de marzo al treinta de abril del presente año, considerándose como días inhábiles los señalados.

8. Comunicado del Instituto. El veinticuatro del abril del año en curso, mediante comunicado oficial, este Instituto exhortó a los actores políticos, a las y los funcionarios o las y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, a observar lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, así como las disposiciones normativas locales; limitando su actuar al cauce legal en todo momento con motivo de la pandemia del COVID-19.

9. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias para sesionar a través de videoconferencia. Mediante Acuerdo 001/QPQD/110520 adoptado en sesión extraordinaria celebrada a las once horas del día once de mayo de dos mil veinte, esta Comisión Permanente aprobó por unanimidad de votos el uso de videoconferencias para celebrar sesiones a distancia, como medida emergente y transitoria, para conocer los asuntos de suma urgencia, como en el caso lo son la resolución a la solicitud de medidas cautelares solicitadas por el denunciante, con fundamento en los artículos 35 y 37 del Reglamento de Quejas.

10. Acuerdo del Consejo General del IEE. Mediante acuerdo identificado con la clave CG/AC-003/2020, en sesión especial celebrada el veintidós de mayo del año en curso, el Consejo General de este Instituto aprobó por unanimidad de votos el acuerdo por el que se autoriza la realización de sesiones virtuales o a distancia, emitiendo diversas reglas para su desarrollo.

11. Segunda ampliación de suspensión de actividades del IEE. Mediante comunicado de veintinueve de mayo del año en curso y, tomando como base el Considerando 3, así como el punto TERCERO del acuerdo referido en el numeral que antecede, el Consejero Presidente de este Instituto comunicó la ampliación de la suspensión de labores hasta el quince de junio de la presente anualidad.

12. Tercera ampliación de suspensión de actividades del IEE. Mediante comunicado de fecha doce de junio del año en curso y, tomando como base el Considerando 3, así como el punto TERCERO del acuerdo referido en el numeral 10 de este apartado, el Consejero Presidente de este Instituto comunicó la ampliación de la suspensión de labores hasta el treinta de junio de la presente anualidad.

13. Reanudación del cómputo de plazos y términos del TEEP. A través del Acuerdo General 06/2020, aprobado en sesión privada de diecinueve de junio de dos mil veinte, el Tribunal Electoral del Estado determinó la terminación de la suspensión de los términos y plazos, con efectos a partir del veintidós de junio del año en curso, para continuar con la instrucción de los medios de impugnación hasta la emisión de su respectiva sentencia definitiva y debida notificación.

14. Cuarta ampliación de suspensión de actividades del IEE. Mediante comunicado de fecha veintinueve de junio del año en curso y, tomando como base el Considerando 3, así como el punto TERCERO del acuerdo IEE/JE-017/2020, el Consejero Presidente de este Instituto comunicó la cuarta ampliación de la suspensión de labores hasta el treinta y uno de julio de la presente anualidad, o en su caso, cuando exista el cambio de color de rojo a naranja en el Semáforo de Evaluación de Riesgo Epidemiológico en la Entidad.

15. Quinta ampliación de suspensión de actividades del IEE. Mediante comunicado de fecha treinta y uno de julio del año en curso y, tomando como base el Considerando 3, así como el punto TERCERO del acuerdo IEE/JE-017/2020, el Consejero Presidente de este Instituto comunicó la quinta ampliación de la suspensión de labores hasta el treinta y uno de agosto de la presente anualidad, o en su caso, cuando exista el cambio de color de rojo a naranja en el Semáforo de Evaluación de Riesgo Epidemiológico en la Entidad.

16. Reanudación de plazos del INE. El treinta y uno de julio de esta anualidad, el Consejo General del INE, aprobó el acuerdo identificado con la clave INE/CG185/2020, mediante el cual determinó la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos laborales, así como de los recursos de inconformidad, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19, generada por el virus SARS-CoV-2.

17. Reanudación de plazos del IEE. En sesión ordinaria de fecha treinta y uno de agosto del año en curso, el Consejo General de este Instituto emitió el acuerdo identificado con la clave CG/AC-017/2020, aprobado por unanimidad de votos, en el que se determina la reanudación de los plazos y términos de todos los procedimientos sustanciados por este Organismo Público Local y la atención de cualquier tipo de solicitud con excepción de los procesos plebiscitarios a que se encuentra vinculado.

18. Recepción de Denuncia. Con fecha doce de octubre de dos mil veinte, se recibió en la Oficialía de Partes de este Organismo Electoral, un escrito de denuncia firmado por el denunciante, en el que hace valer presuntos actos que a su dicho pueden constituir infracciones al artículo 134 de la Constitución Federal.

19. Remisión de denuncia a la Dirección Jurídica. A través del memorándum IEE/SE-1479/2020, el Secretario Ejecutivo remitió a la Dirección Jurídica el escrito de queja antes referido para la atención, sustanciación y resolución de las medidas cautelares solicitadas, a efecto de prevenir la posible producción de daños irreparables; estar en posibilidad material y jurídica de hacer cesar actos o hechos que constituyan la posible vulneración a la normatividad electoral local y; por la posible conculcación o afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

20. Acuerdo de recepción y admisión de la denuncia. Mediante proveído de fecha trece de octubre del año en curso, el Encargado del Despacho de la Dirección Jurídica dictó acuerdo de recepción del presente expediente, quedando registrado con la clave **SE/ORD/CHA/035/2020**.

Asimismo, en el punto de acuerdo **SEGUNDO** del proveído ya referido, en cumplimiento a la solicitud contenida en el escrito de queja del denunciante, se ordenó solicitar al Secretario Ejecutivo la delegación de la función de la Oficialía Electoral al personal competente, con el fin de realizar diligencias para mejor proveer en ejercicio de dicha función para constatar la existencia de la propaganda a que se hace referencia en la denuncia interpuesta; lo anterior, con el afán de que se impida la destrucción o alteración de los vestigios denunciados; tal como, lo dispone el artículo 406 del Código Comicial Local.

21. Acta de Oficialía Electoral. A través del memorándum IEE/OE-192/2020, de fecha catorce de octubre del año en curso, el Encargado del Despacho de la Oficialía Electoral de este Instituto remitió al Encargado de la Dirección Jurídica, las Actas Circunstanciada identificadas con las claves ACTA/OE-128/2020 y ACTA/OE-129/2020, en las que consta la verificación de la existencia del link o enlace de internet, así como de la propaganda gubernamental denunciada.

22. Acuerdo de recepción de Acta Circunstanciada. Por acuerdo de fecha quince de octubre de dos mil veinte, el Encargado del Despacho de la Dirección Jurídica tuvo por recibidas las Actas Circunstanciadas identificadas con las claves ACTA/OE-128/2020 y ACTA/OE-129/2020.

23. Remisión de proyecto de resolución. En fecha quince de octubre del año en curso, notificado vía correo electrónico en la misma data, se remitió a los integrantes de esta Comisión Permanente el proyecto de resolución para su conocimiento, discusión y en su caso, aprobación.

24. Convocatoria a sesión extraordinaria. El Presidente de esta Comisión Permanente, mediante memorándum identificado con la clave IEE/CPQD-0115/2020, de fecha quince de octubre del año en curso, convocó a sesión extraordinaria por videoconferencia para la resolución de las medidas cautelares solicitadas en la presente causa.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. En términos de los artículos 5, fracción II, 32, 33 y 34 del Reglamento de Quejas; esta Comisión Permanente es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, tratándose de procedimientos administrativos sancionadores.

En el presente caso, del análisis al escrito de denuncia se advierte que el denunciante hace del conocimiento de esta Comisión las presuntas conductas en que ha incurrido la denunciada, a saber la comisión de conductas violatorias a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, con motivo de su segundo

[Handwritten signature]

informe de labores y/o actividades en el cargo de Presidenta Municipal del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.

Luego, en la parte conducente a la solicitud de medidas cautelares, el denunciante señala:

“... Con fundamento en los artículos 406, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, así como los diversos 32 a 41, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado, **Y SIN PERJUICIO DE LA OFICIOSIDAD CON LA QUE ESTA OBLIGADA A CONDUCIRSE LA SECRETARIA EJECUTIVA A LA QUE ME DIRIJO, EN LO ATENIENTE A ADOPTAR LA MEDIDA CAUTELAR CORRESPONDIENTE**, solicitó que en un término no mayor de veinticuatro horas contadas a partir de la presentación de esta denuncia en la oficialía de partes de este Órgano Público Electoral Local, se remita a la comisión Permanente de Quejas y Denuncias un proyecto de resolución en el que se ordene el retiro de la propaganda gubernamental personalizada aquí denunciada por su violatoria del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, porque incluye, de manera preponderante y destacada, el nombre e imagen de la C. Claudia Rivera Vivanco, en su carácter de Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, supuestamente con motivo de su Segundo Informe de Labores y/o Actividades en el desempeño del cargo que ostenta.

De inicio, es importante mencionar que de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias de Instituto Electoral del Estado, **PROCEDE LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN TODO TIEMPO, PARA LOGRAR ENTRE OTRAS COSAS, QUE SE HAGAN CESAR ACTOS O HECHOS QUE CONSTITUYAN LA POSIBLE VULNERACIÓN A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL LOCAL**, situación por la que basta acreditar el supuesto contenido en la fracción II del numeral en cita, para que se conceda la medida cautelar que se solicita en este apartado, sin importar que aún no comienza el Proceso Electoral Estatal Ordinaria 2020-2021 o incluso.

Al efecto, con motivo de la conducta denunciada, se vulneran los principios de imparcialidad y equidad que rigen en la materia electoral, en consideración a que la promoción personalizada de la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla, de conformidad con la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA” cumple con todos los elementos para que sea suspendida y sancionable, a saber:

- **ELEMENTO PERSONAL:** En atención a que de dicha propaganda se advierte como elementos más notorios, primarios, y/o principales, la imagen o fotografía de la Presidenta Municipal aquí enunciada, así como su nombre, e cual incluso se plasma



en letras mayúsculas: CLAUDIA; situación que hacen plenamente identificable a la servidora pública que se trata.

- **ELEMENTO OBJETIVO:** En atención a que prácticamente el 70% de las impresiones que contienen la propaganda gubernamental denunciada, revela un ejercicio de promoción personalizada tanto de la fotografía como el nombre de la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla.

- **ELEMENTO TEMPORAL:** En consideración a que la propaganda gubernamental denunciada se verifica en la antesala de un Proceso Electoral Estatal Ordinario, en el que la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla ha manifestado públicamente que **NO DESCARTA BUSCAR LA REELECCIÓN A SU CARGO QUE EJERCE ACTUALMENTE**, tal y como se advierte de las notas periodísticas que se precisan a continuación:

<https://heraldodepuebla.com/2020/08/10/claudia-rivera-no-descarta-reeleccion/>

Por lo expuesto es que, a través del presente recurso, también se denuncia a la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla por la verificación de actos anticipados de pre campaña y campaña, en consideración a que, de la concatenación y conjunción de los elementos probatorios precisados, se puede concluir que con la promoción personalizada de su imagen busca generar un posicionamiento político-electoral con miras a buscar su reelección en el cargo que ya ostenta.

En ese tenor, como lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP.RAP-150/2009, se está ante propaganda personalizada que infringe el multicitado artículo 134 constitucional, cuando su contenido tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público **destacando en esencia su imagen y logros políticos, asociando los logros de gobierno con la persona mas que con la institución, y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público.**

Por lo expuesto, es evidente la intención de posicionar una imagen personalizada mediante la difusión de propaganda gubernamental en la que **NO se informa absolutamente nada, ni se destacan logros o avances sobre un plan de trabajo ni gestión en de la funciones en el cargo**, es más, en ningún sentido se apega a las reglas establecidas en la Tesis LXXVII/2015, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se insiste, únicamente es visible la fotografía de la Presidenta Municipal de Puebla, lo cual **RESULTA TOTALMENTE VILATORIA DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL**, máxime que como lo he mencionado, **EL SUSCRITO ASPIRO A SER PRESIDENTE MUNICIPAL DEL H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA Y CONTENDER EN EL PROXIMO PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2020-2021.**

Finalmente, no pasa desapercibido que por regla general, el informe de labores que rinda la Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla no debe exceder de cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el mismo; por ello, **SE SOLICITA QUE DE MANERA INMEDIATA Y CON EL PROPÓSITO QUE EL ASUNTO PLANTEADO NO QUEDE SIN**

MATERIA, SE VERIFIQUEN LAS ACCIONES CONDUCTENTES TENDIENTES A DETERMINAR LA VERACIDAD DE MIS AFIRMACIONES Y A PARTIR DE ELLO, ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES AQUÍ SOLICITADAS, lo anterior en consideración a que precisamente el día de hoy, se rendirá el segundo informe de labores a cargo de la C. Claudia Rivera Vivanco.

Resulta aplicable la jurisprudencia número 14/2015, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con rubro **“MEDIDAS CAUTELARES SU TUTELA PREVENTIVA”**, en el sentido que la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo...” (sic).

Además, indicó las direcciones en las cuales el denunciante ha colocado la propaganda gubernamental, a saber son las siguientes:

Dirección 1

Cruce de Boulevard Atlixco con Circuito Juan Pablo II, Ciudad de Puebla

Dirección 2

Publicidad en luminaria situada sobre Boulevard Atlixco, desde su cruce con Avenida 19 Poniente, hasta su cruce con Circuito Juan Pablo II

Dirección 3

4 Poniente y 11 Norte. Colonia Centro, Ciudad de Puebla. (Oficinas del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla).

Dirección 4

Diagonal Defensores de la República #2502, Colonia Lázaro Cárdenas Oriente.

Dirección 5

Avenida de la Reforma, cruce con calle 47 Norte, Ciudad de Puebla.

Además, el denunciante señaló la liga o enlace electrónico en el que, a su decir, consta una nota periodística en la que la denunciada ha manifestado públicamente que no descarta buscar una reelección al cargo que actualmente ejerce, la cual consta en la dirección siguiente:

- <https://heraldodepuebla.com/2020/08/10/claudia-rivera-no-descarta-reeleccion/>

Expuesto lo anterior, en primer lugar debemos atender a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de su tesis de jurisprudencia 3/2011, ha interpretado el artículo 134 constitucional en el sentido que se deben valorar las conductas objeto de la denuncia, así como las circunstancias de comisión para determinar cuál es la autoridad competente para conocer e imponer las sanciones que en su caso correspondan, si las locales o las nacionales.

De ahí que el conocimiento de violaciones al principio constitucional de imparcialidad y equidad en la contienda se definirá a partir del tipo de proceso electoral en que incidan, tal como se observa a continuación:

“... 3/2011.

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).- *De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate...”*

Por su parte, mediante tesis de jurisprudencia 25/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación también señaló que la competencia para conocer de una queja o denuncia en la que se haga valer la presunta violación al artículo 134, no debe ponderarse en función del sujeto presuntamente



responsable, sino que debe realizarse un análisis para determinar si la conducta denunciada se ajusta a ciertos criterios, tal y como se desarrolla a continuación:

“... 25/2015.

COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS

SANCIONADORES.- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) **se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;** ii) **impacta solo local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;** iii) **está acotada al territorio de una entidad federativa,** y iv) **no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Cabe resaltar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-AG-163/2020 mediante acuerdo de fecha veintiséis de agosto de dos mil veinte, sostuvo que tratándose de actos anticipados de precampaña y campaña, ha sido criterio de dicha Sala que para determinar la competencia para conocer de la queja sobre actos anticipados de precampaña o campaña, por regla general, se toma en cuenta la vinculación al proceso electoral respectivo, por configurar un elemento orientador para ese fin, porque si lo que se busca, es precisamente tutelar la equidad en la contienda, corresponderá conocer

de la misma a la instancia administrativa electoral que organice los comicios que se aduce, han sido lesionados, tal como se ha sostenido en la Jurisprudencia 8/2016, de rubro: COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.

En cuanto a la utilización de recursos públicos, el propio artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios y sus Delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

A partir de lo anterior, el conocimiento de vulneraciones al referido principio deberá valorarse las conductas denunciadas, así como las circunstancias de comisión para determinar cuál es la autoridad competente para conocer e imponer las sanciones que en su caso correspondan, locales o nacionales.

Para ello, señala la Sala Superior, que deben analizar los elementos siguientes:

- a. Previsión de la infracción en la normativa electoral local.
- b. Impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales.
- c. Esté acotada al territorio de una entidad federativa.
- d. No se trata de una conducta ilícita cuya competencia para conocer corresponda exclusivamente al INE y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral.

En ese sentido, se realiza la valoración de dichos elementos al caso concreto. Por tanto:

a. Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local. La conducta sí se encuentra regulada por la normativa local y se circunscribe al ámbito

territorial en el estado de Puebla. Lo anterior, queda demostrado en el artículo 392 bis, fracción tercera del Código Comicial Local.

b. Impacta solo en la elección local. Si bien, a la fecha en que se realizan los actos –cinco de octubre- no ha dado inicio el proceso electoral local, la actuación de la denunciada pudiera vincularse con el probable favorecimiento hacia ella, a partir de una presunta aspiración a contender para su reelección en el próximo proceso electoral local, en razón que los actos se vincularon única y exclusivamente al municipio de Puebla y no a otros más.

Esto es así, porque aún y cuando en el dos mil veintiuno se realizarán las elecciones federales para elegir diputaciones del congreso de la unión, no está demostrado que la denunciada aspire a una elección -ámbito federal-.

En razón, a que ha sido criterio de esta Sala Superior, para determinar la competencia debe atenderse a las características de la denuncia, y en el caso concreto, las conductas denunciadas consisten en la difusión de propaganda gubernamental en la que incluye su nombre e imagen, lo que representa una promoción personalizada, que pudieran actualizar actos anticipados de precampaña y campaña, todo ello en aras de posicionarse ante el electorado de la comunidad de Puebla, sin que se advierta algún vínculo a una probable elección.

c. Esté acotada al territorio de una entidad federativa. También el requisito se cumple, pues si bien, la denunciada tiene carácter de servidora pública municipal, lo cierto es, que los hechos denunciados (promoción personalizada y actos anticipados de precampaña), se realizaron en una demarcación territorial determinada en el estado de Puebla.

En lo particular, las conductas atribuidas tuvieron lugar en el municipio de Puebla. Aunado a que del contenido de la denuncia no se advierte elemento alguno, ni siquiera de manera indiciaria, que vincule los hechos con el próximo proceso electoral federal, porque, como se precisó, la denuncia se presenta por la promoción personalizada del servidor público y el probable uso indebido de recursos públicos focalizado en un ayuntamiento.

d. No se trata de una conducta ilícita cuya competencia para conocer corresponda exclusivamente al INE y a la Sala Especializada del Tribunal

Electoral. Se cumple el elemento porque fuera de las hipótesis de competencia exclusiva del INE, relacionados con la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; el uso indebido de las pautas o la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental, no existe una competencia única, y se debe atender al sistema de distribución de competencias entre el INE y los Institutos locales.

Se debe atender a las particularidades del caso tratándose de promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña, dependiendo del tipo de la elección, si existe vinculación de procesos electorales federal y local, y si los hechos se circunscriben alguna entidad federativa o no.

En el caso en estudio, de la revisión integral de la queja presentada por el denunciante no se advierte como parte de la narración de hechos y conductas infractoras temas vinculados a la competencia exclusiva del INE.

Finalmente, la determinación de la competencia resulta independiente de que los hechos denunciados se hayan difundido en distintos puntos del Municipio de Puebla, pues el impacto únicamente se acota a la comunidad en donde se realizaron las actividades públicas de la parte denunciada.

SEGUNDO. Cuestiones de previo y especial pronunciamiento. Conforme a lo establecido en los artículos 34 y 36 del Reglamento de Quejas, en el presente caso es necesario pronunciarse respecto a los requisitos de procedibilidad que deben cumplirse en las solicitudes de medidas cautelares, tales como:

- I. Presentarse por escrito ante el Secretario y estar relacionada con una queja o denuncia;*
- II. Especificar el acto o hecho que constituya la infracción denunciada y la medida cautelar solicitada, y*
- III. Realizar una narración clara y expresa que permita identificar la supuesta afectación a los principios que rigen la materia electoral.”*

De esa manera, tenemos que del dispositivo legal antes descrito se advierten satisfechos los mencionados requisitos, a cargo del denunciante, dado que:



- En fecha doce de octubre de dos mil veinte presentó su escrito de denuncia, el cual contiene la solicitud de medidas cautelares dirigida al Secretario Ejecutivo; relacionada con los hechos objeto de investigación en el procedimiento administrativo sancionador al rubro citado.
- En la queja se establece que la denunciada está vulnerando lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal y realizando actos anticipados de campaña; por lo que, solicita el retiro de la propaganda gubernamental personalizada.
- De igual forma, expresa de manera clara la solicitud de la medida cautelar que tiene como objeto evitar que se siga transgrediendo lo establecido en el artículo 134 Constitucional.

Por su parte, el artículo 36 del Reglamento de Quejas, establece que las solicitudes de medidas cautelares serán improcedentes y se desecharán de plano, cuando:

- a) No se formule conforme a lo señalado en el artículo 32 del mismo Reglamento;
- b) Se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.
- c) No se desprendan argumentos lógico jurídicos o elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, que resulte necesaria la adopción de una medida cautelar.
- d) Del análisis de la solicitud resulte frívola o de la simple narración de los hechos o de la investigación preliminar realizada, se observe que los actos resultan de imposible reparación.
- e) Exista pronunciamiento de la Comisión Permanente respecto de la propaganda materia de la solicitud.

Atento a lo descrito por el denunciante cabe destacar que su petición se encuentra dirigida a: *"...que en un término no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de la presentación de esta denuncia en la oficialía de partes de este Órgano Público Electoral Local, se remita a la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias un proyecto de resolución en el que se ordene el retiro de la propaganda gubernamental personalizada aquí denunciada por ser violatoria del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución..."* (sic)

En esa tesitura, se procede al análisis de las causales de improcedencia de la petición dirigida a suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada, en los términos siguientes:

- De las constancias que obran en autos del expediente al rubro citado, no se advierte que se trate de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta; dado que el Oficial Electoral de este Instituto, a través del acta circunstanciada debidamente diligenciada el día catorce de octubre de dos mil veinte, constató la existencia de la propaganda denunciada en las direcciones referida por el denunciante: no así por cuanto hace a la propaganda localizada en la dirección: Avenida Reforma cruce con calle 47 Norte, Ciudad de Puebla; pues del Acta Circunstanciada ACTA/OE-129/2020, se advierte el pronunciamiento del Encargado del Despacho de la Oficialía Electoral, en el sentido de establecer que al *“...recorrer la Avenida Reforma desde la Diagonal Defensores de la República, hasta la 16 de Septiembre, certificándose que en dicho trayecto no se encontró ninguna “calle 47 norte”, que cruzara dicha avenida...”*
- De la lectura preliminar e imágenes plasmadas del escrito de denuncia se desprende al menos de forma indiciaria que se trata de propaganda personalizada, ello en razón de que su análisis preliminar a tales elementos demuestran la difusión preponderante de la imagen de la servidora pública denunciada en comparación con el mensaje de su segundo informe de labores como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Puebla, por lo que, bajo el principio de la apariencia del buen Derecho, resulta necesario entrar al estudio de la solicitud de medidas cautelares efectuada por el denunciante.
- La solicitud de medidas cautelares objeto de estudio se encuentra al amparo del derecho; además, de que se acompañaron a la misma elementos mínimos de prueba para acreditar la veracidad de los hechos denunciados, tales como las fotografías de la publicidad y las direcciones en donde se encuentran situadas; así como, de la simple narración de los hechos se observó que los actos no resultan de imposible reparación.
- Después de una revisión de los archivos de la Secretaría de esta Comisión Permanente, de acuerdo con lo que establece el artículo 11 del Reglamento de Comisiones de este Instituto, no se encontró pronunciamiento alguno por

parte de esta Comisión Permanente respecto de la propaganda objeto de estudio.

Tocante a la solicitud de medida cautelar relativa a que se ordene "...el retiro de la propaganda gubernamental personalizada..." se hace énfasis en que el denunciante hacer valer como parte de sus argumentos, lo siguiente:

- De la lectura preliminar del escrito de denuncia se desprende que, el denunciante señala que la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Puebla está aprovechando su cargo para promover de manera ilegal su imagen supuestamente con motivo de la difusión de su segundo informe de labores; actuando en evidente y franca contravención a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, pues difunde propaganda que incluye de manera preponderante la imagen fotográfica de su rostro como elemento destacado en un mayor espacio, seguida por su nombre; por lo que resulta necesario entrar al estudio de la solicitud de medidas cautelares efectuada por el denunciante.

En consecuencia, la solicitud de medidas cautelares objeto de estudio se encuentra al amparo del buen derecho; además, de que se acompañaron a la misma elementos de prueba para acreditar indiciariamente la veracidad de los hechos denunciados; de cuya narración se desprende que estos están transcurriendo; resulta relevante analizar que la pretensión de las medidas solicitadas es suspender inmediatamente su ejecución, así como prevenir, por un lado, que se produzca un daño irreparable con tales actos y, además, que actos similares o idénticos a los denunciados se sigan cometiendo.

Por consiguiente, una vez establecido que la solicitud de medidas cautelares cumple con los requisitos de procedibilidad y que no se actualiza alguna de las probables causales de improcedencia establecidas en la norma; este órgano colegiado se encuentra en posibilidad de estudiar la medida planteada.

TERCERO. Determinación de las medidas cautelares solicitadas. Previamente conviene señalar que el análisis de la concesión o negación de medidas cautelares versará sobre la conducta denunciada, a saber, la propaganda gubernamental personalizada, uso de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y de campaña, violentando con ello lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

Ahora bien, con el propósito de resolver las medidas cautelares solicitadas por el denunciante, es necesario en primer término analizar las disposiciones jurídicas aplicables, para concluir con el análisis de la medida cautelar planteada, bajo dicho marco legal. En consecuencia, se procede en los términos siguientes:

I. Marco legal aplicable.

En consecuencia, tenemos que los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; 392 bis fracción III del Código Comicial Local, 35, 36, 37, 39, 42, inciso a); 51, fracciones I y III del Reglamento de Quejas; establecen lo siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“Artículo 134

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, 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 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...”

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES**

“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 fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

“...

Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán:

...

...

III. Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados, y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos;

IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable;”

“...

Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:

I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14;

...”

“...

Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

CÓDIGO COMICIAL LOCAL

“...Artículo 386

Los procedimientos sancionadores se clasifican en:

- I.- Ordinarios: Se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y
- II.- Especiales sancionadores: Aquéllos que se instauran y resuelven de manera expedita por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

Artículo 389

Son infracciones de las y los aspirantes, precandidatas o precandidatos, candidatas o candidatos a cargos de elección popular al presente Código:

- I.- Realizar actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

Artículo 392 Bis

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:

...

III.- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;...”.

REGLAMENTO DE QUEJAS

“...Artículo 4. Glosario y definiciones

Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

III. Por cuanto a las definiciones aplicables en el presente Reglamento:

c) Actos anticipados de campaña: Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a la ciudadanía, presentar y promover una candidatura y/o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una jornada electoral local, siempre que se realicen previo al inicio de las campañas electorales respectivas.

...

e) Actos anticipados de precampaña: Aquellos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a los afiliados o militantes, simpatizantes y/o ciudadanía, con el fin de obtener su postulación como candidato a un cargo de elección popular local, siempre que se realicen previamente al

procedimiento interno de selección del partido político o coalición respectivo, así como al registro interno ante éstos.

Artículo 35. De la procedencia.

Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr con ello:

I. Se prevenga la producción de daños irreparables en las contiendas electorales.

II. Se haga cesar actos o hechos que constituyan la posible vulneración a la normatividad electoral local.

III. Por la difusión de propaganda política, electoral o gubernamental de los partidos políticos, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, candidatos independientes entidades gubernamentales o de las personas físicas o agrupaciones sobre las que los partidos políticos tengan la calidad de garante, que contenga expresiones que calumnien a las personas.

IV. Cuando se presuma la conculcación o afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral...”

Artículo 36. De la improcedencia.

Serán improcedentes las medidas cautelares y en consecuencia, se desechara la solicitud cuando:

I. No se formule conforme a lo señalado en el artículo 32 de este Reglamento.

II. Del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de actos consumados, irreparables o futuros de realización incierta.



III. Cuando de la solicitud que se formule y de la investigación preliminar realizada no se desprendan argumentos lógico jurídicos o elementos de los que pueda inferirse siquiera indiciariamente, que resulte necesaria la adopción de una medida cautelar.

IV. Cuando del análisis de la solicitud resulte frívola o de la simple narración de los hechos o de la investigación preliminar realizada, se observe que los actos resultan de imposible reparación.

V. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.

...

Artículo 37. De la resolución de medidas cautelares

El Secretario, dentro de un término que no excederá de veinticuatro horas, tanto para el Procedimiento Ordinario como para el Procedimiento Especial, contadas a partir de la recepción de la queja o denuncia, o en su caso, una vez que se concluyan las diligencias conducentes, remitirá inmediatamente, junto con las constancias recabadas, un proyecto de resolución a la Comisión, para que ésta resuelva en ambos casos en un plazo de cuarenta y ocho horas.

La resolución en que se ordene la adopción de medidas cautelares, deberá contener lo siguiente:

I. La medida cautelar a imponer.

II. Las condiciones que sustentan su pronunciamiento, las cuales de manera enunciativa más no limitativa, pueden ser:

a) La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso;

b) El pronunciamiento respecto del temor fundado que, mientras se resuelve el fondo de la denuncia, desaparezcan las

I. Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

➤ **Restricciones que debe observar la propaganda gubernamental.**

En el contexto del marco legal antes invocado se advierte la obligación constitucional de los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías, de tener 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.

Por otro lado, se puede colegir que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberán 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.

No obstante lo anterior, tratándose de propaganda gubernamental difundida por los servidores públicos con motivo de sus informes de labores, el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como prohibición que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

➤ **Actos anticipados de precampaña y campaña.**

El marco legal local establece que los actos anticipados de precampaña y campaña consisten en actos realizados por coaliciones, partidos políticos, sus afiliados o militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos, a través de reuniones públicas, asambleas, marchas, la difusión de escritos, publicaciones, expresiones, mensajes, imágenes, proyecciones, grabaciones de audio o video u otros elementos, y en general todos los realizados, para dirigirse a la ciudadanía, con el fin de obtener su postulación como candidato a un cargo de elección popular local o para presentar y

circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama...”.

...

“Artículo 39. De las medidas cautelares

En el proyecto de resolución que el Secretario presente a la Comisión, podrá proponer de manera enunciativa y no limitativa, las medidas cautelares siguientes:

I. Ordenar el retiro de propaganda contraria a la ley.

II. Prohibir u ordenar el cese de los actos o hechos contrarios a la normatividad electoral.

En el supuesto que en la sesión de la Comisión por mayoría se determine modificar el sentido o los argumentos incluidos en el proyecto de resolución presentado por el Secretario, el Presidente de la Comisión ordenará la elaboración de un nuevo proyecto de resolución en el sentido acordado por la Comisión o bien el engrose correspondiente, a la Secretaría de la Comisión.

En todo caso, en la sesión de la Comisión se expresarán los argumentos al Secretario de la Comisión y en su caso, las observaciones vertidas en la sesión, que deberán ser incluidos, para que tal como sean expresados en la sesión, se incluyan al proyecto...”.

“Artículo 42. De la materia y procedencia

Las denuncias se tramitarán a través del procedimiento ordinario sancionador, cuando:

a) *Fuera de Proceso Electoral, se denuncien presuntas infracciones a la normatividad electoral local, incluidas aquellas que sean materia del procedimiento especial sancionador;*

...

Artículo 51. Procedencia

El procedimiento especial sancionador será iniciado dentro de los procesos electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

promover una candidatura y/o sus propuestas, para obtener su voto a favor de ésta en una jornada electoral local, siempre que se realicen previamente al procedimiento interno de selección del partido político o coalición respectivo, así como al registro interno ante éstos o previo al inicio de las campañas electorales respectivas, según corresponda.

➤ **Casos de procedencia de la medida cautelar.**

De igual forma, del marco legal transcrito se advierte que procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr que se prevenga la producción de daños irreparables en las contiendas electorales; cesar actos o hechos que constituyan la posible vulneración a la normatividad electoral local.

Asimismo, resulta procedente por la difusión de propaganda política, electoral o gubernamental, de los partidos políticos, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, candidatos independientes, entidades gubernamentales o de las personas físicas o agrupaciones sobre las que los partidos políticos tengan la calidad de garante; así como, cuando se presuma la conculcación o afectación de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

II. Análisis de la Medida Cautelar.

Sentado lo anterior, a efecto de analizar la procedencia de la medida cautelar planteada, en el sentido de **suspender la ejecución y difusión de la propaganda denunciada**, guarda aplicación la Jurisprudencia 26/2010, con rubro: *"RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR"*¹; ya que la Sala Superior sostuvo que para determinar la procedencia

¹ De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de una medida cautelar se debe verificar el cumplimiento de los elementos siguientes:

- a) **Apariencia del buen derecho.** Implicaría examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende.
- b) **Peligro en la mora.** Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia.
- c) **Ponderación de los intereses públicos.** Se ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto.
- d) Justificar la **idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad** de dicha medida.
- e) Fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los **límites** que reconoce la **libertad de expresión**.
- f) Determinar si presumiblemente se ubica en el **ámbito de lo ilícito**.

El primero de dichos elementos se entiende como el juicio preliminar acerca de la verosimilitud de la procedencia de la pretensión impuesta, que debe lucir como de probable acogida en la sentencia de fondo; por su parte, el peligro en la mora se refiere al peligro de daño que teme el solicitante de que no se satisfaga su derecho o que este resulte infructuoso como consecuencia del tiempo que deberá esperar para obtener la tutela judicial definitiva; mientras que la ponderación de los intereses públicos se entiende como la satisfacción de un interés general concretizado, en contraposición con otro bien jurídicamente tutelado.

En el caso en concreto, respecto a este elemento, ha de precisarse que el solicitante de la medida cautelar adujo en su denuncia lo siguiente:

“...que en un término no mayor a veinticuatro horas contadas a partir de la presentación de esta denuncia en la oficialía de partes de este Órgano Público Electoral Local, se remita a la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias un proyecto de resolución en el que se ordene el retiro de la propaganda gubernamental personalizada aquí denunciada...” (Sic)

En principio, la teoría del *fumus boni iuris* nos dirige a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión o intención manifiestamente infundada y cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento integral, dirigido a lograr

una decisión de probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso.

Si bien es cierto que, con base en la teoría del principio referido en el párrafo anterior pueda existir la posibilidad de conceder la medida cautelar cuando es evidente que en relación con el fondo del asunto asiste un derecho al quejoso que hace posible anticipar con cierto grado de acierto que obtendrá la protección del derecho tutelado, tal posibilidad no llega al extremo de hacer un estudio que implique profundidad en argumentos de constitucionalidad, pues eso sería propio de la sentencia que se emita en el juicio principal.

Violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Expuesto lo anterior, resulta necesario acotar que los hechos denunciados consisten en la presunta violación al artículo 134 de la Constitución Federal, consistente en la promoción gubernamental personalizada de la denunciada a través de los anuncios publicitarios situados en distintos puntos de la Ciudad de Puebla.

En principio tenemos la interpretación de que, *“la reforma de 2007 agregó fundamentalmente tres elementos. El primero de ellos fue la inclusión de una modalidad específica del principio de imparcialidad, ya establecido en el tercer párrafo del texto derivado de la reforma de 1982, por la cual se obligaba no sólo a los gobiernos federal y del Distrito Federal, sino también a los de los estados y municipios, a aplicar con imparcialidad, en relación con los partidos políticos, los recursos cuya administración les correspondiese, con el propósito explícito de preservar la equidad en las contiendas electorales. El segundo fue el establecimiento de una serie de reglas para la propaganda gubernamental, dirigidas a evitar su uso para beneficio personal de los servidores públicos. El tercero fue delegar al legislador ordinario la atribución de establecer un régimen sancionador específico por la violación de estas normas en los estados.”*²

La finalidad buscada con las reformas a estas normas fue tutelar, fundamentalmente, los principios de imparcialidad y equidad electorales, el primero de ellos expresamente establecido en la base quinta del artículo 41 constitucional, en tanto que el segundo subyace en todo el texto reformado, por lo cual se buscó establecer

² Martínez Espinosa, Roberto. Artículo 134 Constitucional y su interpretación judicial electoral en México. Serie Temas selectos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p.

una serie de reglas y de mecanismos para que en las campañas electorales los contendientes encuentren condiciones de participación regidas por la igualdad y la proporcionalidad en la distribución de financiamiento público y que la actuación e información difundida por los servidores públicos y entes de gobierno, durante y fuera de proceso electoral, se acotara a determinadas características de neutralidad, de tal suerte que no se ponga en riesgo el carácter competitivo de los procesos electorales debido al influjo del poder público en su desarrollo y sus resultados.

A efecto de verificar la existencia de las conductas denunciadas, el Encargado del Despacho de la Oficialía Electoral de este Instituto levantó las Actas Circunstanciadas ACTA/OE-128/2020 y ACTA/OE-129/2020 de fecha catorce de octubre del año en curso, en las que constan, en la primera de ellas, la certificación del contenido del enlace electrónico señalado por el denunciante, en cuyo contenido se desprende que la denunciante en rueda de prensa manifiesta que no descarta una posible contienda en las próximas elecciones estatales; y en la segunda de ellas, las verificaciones de los anuncios publicitarios referidos por el denunciante y que han sido identificados en las direcciones 1, 2, 3 y 4 transcritas en el Considerando primero del presente fallo, así como la imposibilidad de certificar el contenido de la propaganda presuntamente ubicada en la dirección 5.

En efecto, esta autoridad concluye que de las pruebas ofrecidas por el denunciante se advierte la existencia de la publicidad denunciada en las direcciones 1, 2, 3 y 4; no así por cuanto a la que señala el denunciante se encontraba en la dirección 5, según se advirtió de la inspección realizada por la Oficialía Electoral de este Instituto en las Actas Circunstanciadas ya referidas³ mismas que se tienen por insertas y reproducidos en su integridad en su calidad de documentales públicas que tienen pleno valor probatorio en términos de los artículos 358, fracción I, inciso a) y 359 del CIPEEP y 28 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

En ese sentido, del acta circunstanciada se desprende la verificación de elementos de prueba con los que esta Comisión adquiere convicción de que la denunciada no descarta la posibilidad de contender para una posible reelección para la Presidencia del Ayuntamiento de Puebla y como el denunciante del análisis a los elementos gráficos que constan en la propaganda denunciada ciertamente existe en toda ella, la imagen de la denunciada, su nombre, así como distintos mensajes contenidos en la referida publicidad que llevan a esta autoridad a concluir que, como se denunció,

³ ACTA/OE-128/2020 y ACTA/OE-129/2020

se está en presencia de propaganda difundida por la denunciada con motivo de su segundo informe de labores en el cargo de Presidenta Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla.

Bajo esa premisa, por cuestión de método se analizará primeramente la conducta denunciada como promoción personalizada, uso de recursos públicos y finalmente actos anticipados de precampaña y campaña.

Ahora bien, la Sala Superior en la Jurisprudencia identificada con la clave 12/2015⁴, ha sostenido los elementos mínimos que deben cumplirse para identificar la existencia de propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. Tales elementos son los siguientes:

- **Personal.** Que esencialmente se hace consistir en la promoción personalizada del servidor público a través de la emisión de voces, imágenes o símbolos que lo hagan plenamente identificable;
- **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
- **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

4 PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.—

En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. 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 o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En ese tenor, tomando en cuenta la certificación realizada por el Encargado del Despacho de la Oficialía Electoral de este Organismo Electoral, a través del acta de fecha catorce de octubre del año en curso, sobre la existencia de la publicidad de propaganda gubernamental y el contenido del enlace electrónico, la cual se tiene aquí por reproducida en su integridad y a la letra, se procede al análisis de cada uno de los elementos en los términos siguientes:

- Por cuanto hace al **elemento objetivo**, esta Comisión Permanente estima que no se colma, ya que como se mencionó, del análisis preliminar de las publicaciones denunciadas se aprecia que en ellas se difunden distintos elementos gráficos como se advierte a continuación:

En la ubicación 1, el personal de la Oficialía Electoral certificó que la publicidad denunciada contiene la imagen de una persona del género femenino, la imagen de una calle y las leyendas, símbolos y logotipo siguientes: “MÁS VIALIDADES, POR TI”, “+de 30 mil personas disfrutan calles con nueva pavimentación”, “CLAUDIA Rivera Vivanco”, símbolo de pájaro, “f”, símbolo de cámara, “2 Informe”, “-Gobierno Municipal Puebla-”, logotipo, “Puebla”, “CIUDAD INCLUYENTE” y “2018-2021”.

En la ubicación 2, el personal de la Oficialía Electoral certificó dieciséis carteles con tres distintos tipos de publicidad; en el primero de fondo color vino, se tiene a una persona del género femenino y los textos siguientes: “CLAUDIA Rivera Vivanco”, “2 Informe”, un logotipo y “Puebla”.

En el segundo tipo de cartel con fondo de color blanco, se hizo constar que se apreciaron los textos “CLAUDIA Rivera Vivanco”, “2 Informe”, un logotipo y “Puebla”.

El tercer tipo de cartel de fondo de color vino, se hizo constar que se visualizaron las leyendas “MÁS SERVICIOS, POR TI”, “Invertimos \$540 millones en obras de impacto social”, “CLAUDIA Rivera Vivanco”, “2 Informe”, un logotipo y “Puebla”.

Por lo que hace a la ubicación 3, el Oficial Electoral hace constar que se apreció en el lugar una lona fijada sobre un inmueble que contiene la imagen de una persona del género femenino, la imagen de diversas luminarias y las leyendas, símbolos y logotipo siguientes: “MÁS LUMINARIAS POR TI”, “Llegamos a 332 colonias con nuevos puntos de luz”, “CLAUDIA Rivera Vivanco”, símbolo de pájaro, “f”, símbolo de cámara, “2 Informe”, “-Gobierno Municipal Puebla-”, logotipo, “Puebla”, “CIUDAD INCLUYENTE” y “2018-2021”.

Finalmente, en la ubicación 4, el personal de la Oficialía Electoral hace constar la existencia de tres bastidores fijados sobre un inmueble; el primero de ellos, contiene los textos y símbolos siguientes: “CLAUDIA Rivera Vivanco”, “2 Informe”, “-Gobierno Municipal Puebla-”, logotipo, “Puebla”, “CIUDAD INCLUYENTE”, “2018-2021”, símbolo de pájaro, “f” y símbolo de cámara.

En cuanto al segundo bastidor, observó la imagen de una mujer y los textos “CLAUDIA Rivera Vivanco”, “2 Informe”, “-Gobierno Municipal Puebla-”, logotipo, “Puebla”, “CIUDAD INCLUYENTE”, “2018-2021”.

Finalmente, en el tercer bastidor, apreció la imagen de una calle y los textos siguientes: “MÁS VIALIDADES, POR TI”, “+de 30 mil personas disfrutan calles con nueva pavimentación”.

Como se advierte de lo anterior, en las distintas versiones de los promocionales denunciados concurren elementos tales como la imagen de la denunciada, su nombre y apellidos, el gráfico del Gobierno Municipal Puebla, referencias sobre alguna acción de gobierno, las leyendas “CIUDAD INCLUYENTE”, “Puebla”, “2018-2021” así como “2 Informe”, los cuales constituyen, al menos de una análisis preliminar una referencia directa al objeto de la difusión de los referidos promocionales como lo es el contexto del segundo informe de gobierno de la ciudadana denunciada.

De lo anterior, esta Comisión Permanente concluye que si bien del contenido de la publicidad denunciada se advierten elementos personales identificables de la servidora pública denunciada, su presencia está vinculada con la rendición del citado segundo informe de labores, pero no existe elemento que indique, al menos preliminarmente, que las imágenes de su contenido se produce la exaltación de sus virtudes, cualidades o capacidades como funcionaria pública, o cualquier otro elemento del cual se pudiera desprender la intención de promoverse de manera




personalizada, para obtener un beneficio indebido que lo posiciona políticamente ante la ciudadanía.

Similar criterio ha sido sustentado tanto por la Sala Superior como por la Sala Regional Especializada al resolver en los expedientes SUP-REP-139/2017 y SRE-PSC-132/2017, respectivamente, al señalar que *“no existe previsión legal ni interpretación jurisdiccional que establezca un formato o parámetro uniforme al cual se deba constreñir la propaganda alusiva a los informes de labores, por lo que los servidores públicos pueden determinar la narrativa que consideren adecuada, con la condición de que esta se refieran efectivamente a programas y acciones de gobierno”*.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, sin juzgar la legalidad de la conducta denunciada, lo cual constituye un juicio de fondo que no corresponde a esta autoridad, al no existir elementos de prueba que sustenten, al menos preliminarmente la acreditación del elemento objetivo, resulta innecesario el estudio del resto, pues como ha sido sustentado por la Sala Superior en la Jurisprudencia 12/2015, es indispensable que se cumplan su totalidad para configurar la existencia de propaganda personalizada de los servidores públicos.

Es por lo anterior que, al menos preliminarmente, puede considerarse que la propaganda denunciada no genera una aparente afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el artículo 134 de la Constitución Federal y 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales por lo que lo procedente es negar la solicitud de medidas cautelares.

Actos anticipados de precampaña y campaña.

Ahora bien, por cuanto hace al análisis de la posible existencia de actos anticipados de precampaña y de campaña, la Sala Superior ha establecido a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral con clave SUP-JRC-194/2017⁵ que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar actos anticipados de precampaña y campaña, son los siguientes:

- **Personal.** Que deriva esencialmente de los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

⁵ <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JRC/SUP-JRC-00194-2017.htm>

- **Temporal.** Que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos o del inicio de las precampañas y campañas electorales, y
- **Subjetivo.** Que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral o la aspiración para postularse como candidato a un cargo de elección.

En ese tenor, tomando en cuenta que el Encargado del Despacho de la Oficialía Electoral de este Organismo Electoral, a través de las actas circunstanciadas ACTA/OE/128/2020 y ACTA/OE/129/2020, verificó la existencia y el contenido de la propaganda denunciada y de la nota periodística ofrecidas por el denunciante; en consecuencia, se procede al análisis de cada uno de los elementos en los términos siguientes:

- El **elemento subjetivo** no se cumple, pues los elementos contenidos en la propaganda denunciada y las manifestaciones contenidas en la nota periodística contenida en el link <https://heraldodepuebla.com/2020/08/10/claudia-rivera-no-descarta-reelecci-on/>, no resultan ser elementos objetivos que sustenten, al menos preliminarmente, manifestaciones unívocas e inequívocas de un llamamiento al voto o a votar por la denunciada.

En efecto, como se ha señalado anteriormente, el contenido de la publicidad denunciada es alusiva al segundo informe de labores de la Presidenta Municipal denunciada y por consiguiente, al menos hasta este momento procesal preliminar, no se puede sustentar con indicios que constituyeron un medio para exponer su imagen de forma anticipada de cara al proceso electoral local.

De lo anterior, al concatenarse el material probatorio ofrecido por el denunciante, se genera plena convicción sobre los hechos denunciados, lo cual permite a esta autoridad, bajo la apariencia del buen derecho, sostener que en esta etapa preliminar, independientemente del estudio de fondo que haga la autoridad resolutora, no se tienen por acreditados los actos anticipados de precampaña y campaña por la hoy denunciada.

CUARTO. Sentido de la resolución.

Con fundamento en el artículo 36 fracciones III del Reglamento de Quejas, al no existir elementos durante la investigación preliminar y aportadas por el denunciante de los que pueda inferirse, si quiera indiciariamente, la necesidad de adoptar las medidas cautelares por él solicitadas, se determina desechar su solicitud por improcedente.

Por lo expuesto, fundado y motivado; esta Comisión Permanente:

RESUELVE

PRIMERO. La Comisión Permanente es competente para conocer y pronunciarse sobre el presente asunto; en los términos aducidos en los considerandos primero y segundo de este instrumento.

SEGUNDO. Es improcedente y se desecha la solicitud de medidas cautelares formulada por el denunciante; contenida en el expediente identificado con clave SE/ORD/CHA/035/2020; en los términos y consideraciones de la presente resolución.

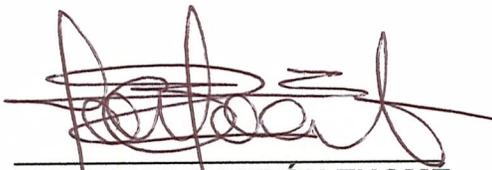
TERCERO. Las y los Integrantes de esta Comisión Permanente, adoptan como medida procedimental emergente, facultar al Presidente y Secretario de este Órgano Auxiliar para firmar en forma autógrafa la presente resolución, con la finalidad de recabar única y exclusivamente sus firmas con el personal mínimo que se requiera y adoptando todas las medidas de seguridad sanitaria emitidas por autoridades federales y estatales, con motivo de la pandemia del coronavirus, COVID-19.

CUARTO Se instruye al Secretario Ejecutivo del Instituto para que realice los trámites conducentes para la debida notificación de la presente resolución en términos de los artículos 29 y 30 del Reglamento de Quejas.

QUINTO. Solicítese al Presidente de este Instituto para que, previos los trámites legales correspondientes, ordene la publicación de la versión pública de la presente resolución en la página web del Instituto Electoral del Estado.

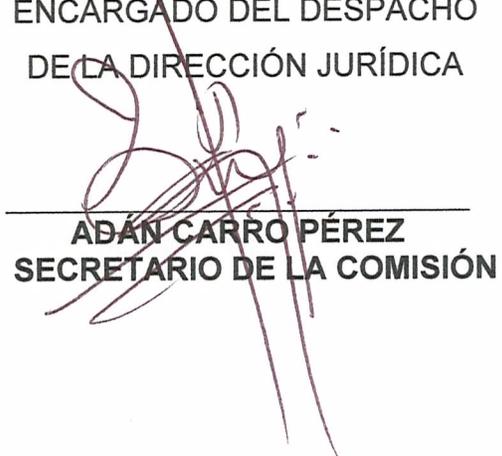
Esta resolución fue aprobada por unanimidad de votos por los integrantes de la Comisión Permanente de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado, en sesión extraordinaria de fecha dieciséis de octubre de dos mil veinte.

CONSEJERO ELECTORAL



**JUAN PABLO MIRÓN THOME
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**

ENCARGADO DEL DESPACHO
DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA



**ADÁN CARRO PÉREZ
SECRETARIO DE LA COMISIÓN**

Autorizó Lic. Adán Carro Pérez/DJ

Revisó Lic. José de Jesús Pérez
Garrido/DJ