

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUERRERO**

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: TEE/PES/003/2021

DENUNCIANTE: BEATRIZ BERENICE NAVA VEGA Y FREDD HERNÁNDEZ ROSAS, REPRESENTANTES DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL ANTE LOS CONSEJOS DISTRITALES ELECTORALES, 12 DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE GUERRERO Y 03 FEDERAL CON SEDE EN ZIHUATANEJO DE AZUETA, GUERRERO, RESPECTIVAMENTE.

DENUNCIADA: MA. DEL CARMEN CABRERA LAGUNAS, DIPUTADA DEL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL.

MAGISTRADA PONENTE: DRA. ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ.

SECRETARIO INSTRUCTOR: DR. SAÚL BARRIOS SAGAL

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero a quince de marzo de dos mil veintiuno.

Vistos para resolver los autos relativos al Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número de expediente **TEE/PES/003/2021**, integrado con motivo de la queja presentada ante el órgano administrativo electoral por la ciudadana Beatriz Berenice Nava Vega y el ciudadano Fredd Hernández Rosas, representantes del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y 03 Consejo Distrital del Estado de Guerrero del Instituto Nacional Electoral, con sede en Zihuatanejo de Azueta, respectivamente, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal del Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, por presuntos actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, desprendiéndose de las constancias que obran en autos, los siguientes:

ANTECEDENTES

De lo manifestado por el quejoso en su escrito y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Procedimiento Especial Sancionador IEPC/CCE/004/2021.

1. Presentación de la queja. Con fecha dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, se presentó denuncia ante el Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, con sede en Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, interpuesta por la ciudadana Beatriz Berenice Nava Vega, representante propietaria del Partido Revolucionario Institucional ante el referido Consejo Distrital, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal del Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, por presuntos actos anticipados de precampaña y/o campaña electoral, así como por colocación de publicidad indebida (promoción personalizada) y uso indebido de recursos públicos.

2. Recepción, radicación, reserva de admisión y medidas de investigación. Mediante acuerdo de fecha diecinueve de febrero del año dos mil veintiuno, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero determinó la recepción y radicación de la denuncia bajo el número de expediente IEPC/CCE/PES/004/2021, y se reservó su admisión, ordenando medidas preliminares de investigación.

3. Admisión y Emplazamiento. Mediante acuerdo de fecha siete de marzo de dos mil veintiuno, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, admitió a trámite la queja y/o denuncia, ordenó emplazar a las partes y señaló fecha para el desahogo de la audiencia de pruebas alegatos.

II. Procedimiento Especial Sancionador IEPC/CCE/PES/005/2021.

1. Presentación de la queja. Con fecha dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, se presentó denuncia ante el 03 Consejo Distrital del Estado de Guerrero del Instituto Nacional Electoral, con sede en Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, por el ciudadano Fredd Hernández Rosas, representante del Partido Revolucionario Institucional ante el referido Consejo Distrital Federal, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal del Distrito Electoral Federal 3 del Estado de Guerrero, por presuntos actos anticipados de precampaña y/o campaña electoral, así como por colocación de publicidad indebida (promoción personalizada) y uso indebido de recursos públicos.

2. Recepción, radicación, reserva de admisión y medidas de investigación. Mediante acuerdo de fecha veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero determinó la recepción y radicación de la denuncia bajo el número de expediente IEPC/CCE/PES/005/2021, y se reservó su admisión, ordenando medidas preliminares de investigación.

3. Admisión y Acumulación. Mediante acuerdo de fecha ocho de marzo de dos mil veintiuno, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, admitió a trámite la queja/o denuncia y determinó la acumulación del expediente IEPC/CCE/PES/005/2021 al expediente IEPC/CCE/PES/004/2021, para efectos de que se dictara una sola sentencia en ambos procedimientos.

III. Actuaciones comunes

1. Audiencia de pruebas y alegatos. Con fecha diez de marzo de dos mil veintiuno, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, se llevó a cabo el desahogo de la audiencia de pruebas y alegatos.

IV. Radicación y resolución

1. Remisión del expediente al Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. Mediante oficio número 67/2021, de fecha diez de marzo de dos mil veintiuno, la encargada de la Coordinación de lo Contencioso Electoral, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, remitió al Tribunal Electoral las constancias relativas al expediente IEPC/CCE/PES/004/2021 y su acumulado IEPC/CCE/PES/005/2021, así como su informe circunstanciado.

2. Recepción y verificación de la integración del expediente. Por acuerdo de fecha once de marzo de dos mil veintiuno, se tuvieron por recibidas las constancias relativas al Procedimiento Especial Sancionador, registrándose con el número TEE/PES/003/2021, instruyendo la comprobación del expediente y ordenándose el turno a la ponencia tercera

3. Turno a ponencia. En cumplimiento al acuerdo señalado en el punto anterior, mediante oficio número PLE-217/2021, de fecha doce de marzo de dos mil veintiuno, el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, turnó a la Ponencia III (Tercera) el expediente para los efectos previstos en el artículo 444 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

4. Radicación, debida integración del expediente y orden para formular proyecto de resolución. Mediante acuerdo de fecha trece de marzo del dos mil veintiuno, se radicó el expediente bajo el número **TEE/PES/003/2021** se determinó por cumplidas las etapas relativas a la instrucción del procedimiento, la debida integración del expediente y al no existir diligencias pendientes por realizar se ordenó dictar resolución para ponerla a consideración del Pleno del Tribunal, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso b), c) y l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 132 numeral 2, 133 numeral 3 y 134 fracciones IV, VIII y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 1 fracción VI, 4, 439, párrafo penúltimo, 443 último párrafo y 444 incisos c) y d) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero; así como en los artículos 6 y 42 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; 8 fracción XV, inciso c) de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado, al tratarse de un procedimiento especial sancionador interpuesto por la ciudadana Beatriz Berenice Nava Vega y el ciudadano Fredd Hernández Rosas, representantes del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y Consejo Distrital 03 del Estado de Guerrero del Instituto Nacional Electoral, con sede en Zihuatanejo de Azueta, respectivamente, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal del Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, por presuntos actos anticipados de campaña electoral, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; procedimiento de conocimiento mixto donde una vez

concluida su instrucción por el órgano administrativo electoral es atribución de este Tribunal emitir resolución.

SEGUNDO. Escisión. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, ha señalado que en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y en los procesos jurisdiccionales, se pueden distinguir dos tipos de actos:

a) Los de carácter preparatorio, cuya finalidad consiste en proporcionar elementos para la adopción de la decisión definitiva que se emita en su oportunidad.

b) El acto decisorio, donde se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia o posiciones en litigio; o aquellas llamadas formas anormales de conclusión, que se presentan cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada y terminar el juicio.

Tratándose de actos preparatorios, éstos sólo adquieren la definitividad formal al momento en que ya no exista posibilidad de su modificación, anulación o reposición, a través de un medio de defensa legal ordinario o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad prevista en la Ley.

Lo anterior, dado que a pesar de que dichos actos pueden considerarse como definitivos y firmes desde el punto de vista formal, sus efectos se limitan a ser intraprocesales, pues no producen una afectación directa e inmediata a derechos sustantivos, en tanto que los efectos que genera, se vuelven definitivos hasta que son empleados por la autoridad resolutora en la emisión de la resolución final correspondiente.

¹ Sustentado en el expediente número SUP-REP-65/2018.

De manera tal que, si los actos preparatorios únicamente surten efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen, y estos no producen una afectación directa e inmediata a los derechos sustanciales del inconforme, no reúnen el requisito de definitividad, pues ello ocurre hasta que se utilizan como sustento de la resolución final atinente.

En tal supuesto, la definitividad se actualiza cuando sus efectos se reflejan en la determinación final que se adopte por el órgano competente, de tal manera que la impugnación que eventualmente se presente, debe dirigirse a cuestionar las irregularidades procesales en vía de agravio, con la finalidad de que se revoque, modifique o nulifique el acto de voluntad principal conclusivo de la secuencia procedimental, que es el único reclamable directamente.

Por otra parte, la escisión de procesos ha sido definida por la doctrina como la figura procesal contraria a la acumulación, y consiste en la separación de uno o más procesos, se trata de remitir a un proceso distinto, una cuestión litigiosa planteada originalmente en una pretensión principal, o una cuestión sobrevenida con motivo de la sustanciación de ésta².

Así, de una interpretación sistemática y funcional de los principios y reglas rectores de la acumulación, se puede determinar que, mientras no exista una disposición jurídica que lo prohíba expresamente, la facultad de escindir, separar o desacumular las pretensiones unidas en un proceso, se encuentra inmersa en todos los sistemas procesales que contemplen la posibilidad u obligación de acumular diversas peticiones en una demanda, sobre todo en donde se ha erigido a quien juzga la facultad de dirigir el proceso jurisdiccional³.

² Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo IV letras E-H, consultable en la Biblioteca jurídica Virtual de la UNAM en la dirección electrónica: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1171-diccionario-juridico-mexicano-t-iv-e-h>

³ Al respecto resulta orientativa la tesis I.4o.C.263 C, de rubro: **ESCISIÓN DE PRETENSIONES ACUMULADAS EN UN PROCESO CIVIL. ATRIBUCIÓN DEL JUEZ Y REQUISITOS PARA DECRETARLA**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2853

Al respecto, la Sala Superior ha referido que la escisión procede cuando por la calidad de las personas promoventes y los agravios que se hacen valer la demanda debe analizarse en vías impugnativas distintas⁴.

Por otra parte, ha sostenido que no se puede escindir con determinaciones parciales, cuando existe continencia de la causa, porque cualquier proceso impugnativo debe concluir necesariamente con una sola resolución, en la que se comprendan todas las cuestiones concernientes al mismo, en su individualidad y en su correlación, desde lo relativo a su procedencia hasta la decisión del mérito sustancial de la controversia⁵.

La escisión tiene como propósito hacer frente eficazmente a las necesidades de especial celeridad en la tramitación, sustanciación y resolución, como únicos instrumentos idóneos para resarcir a las personas promoventes en el goce y disfrute de los derechos conculcados o de enmendar oportunamente las irregularidades de un proceso.

Caso concreto.

De las constancias que obran en autos, se advierte que en términos del artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, mediante acuerdo de fecha ocho de marzo de dos mil veintiuno, la autoridad instructora - Coordinación de lo Contencioso Electoral- determinó la acumulación del expediente número IEPC/CCE/PES/005/2021 al expediente IEPC/CCE/PES/004/2021, en virtud de que, en su concepto, existe en

⁴ Criterio sostenido en la tesis XX/2021 de rubro: **ESCISIÓN. PROCEDE CUANDO POR LA CALIDAD DE LOS PROMOVENTES Y LOS AGRAVIOS QUE SE HACEN VALER, LA DEMANDA DEBE ANALIZARSE EN VÍAS IMPUGNATIVAS DISTINTAS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, página 54.

⁵ En términos de la jurisprudencia 5/2004 de rubro: **CONTINENCIA DE LA CAUSA. ES INACEPTABLE DIVIDIRLA PARA SU IMPUGNACIÓN**. Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 64 y 65.

ambos juicios identidad en la parte denunciada, en los hechos origen de la demanda y en los actos denunciados⁶.

Por su parte, la parte denunciada argumenta que tal decisión le resulta gravosa porque de ambas demandas se advierte una plena identidad, al no existir diferencia entre una y otra, y, por lo tanto, lo que era procedente era desechar la segunda denuncia, ya que al instar, mediante la primera queja, el partido actor hizo uso del derecho que tiene de denunciar los hechos que supuestamente infringen la norma electoral y ello ocasionó el agotamiento de la facultad relativa, así como la clausura definitiva de la etapa procesal prevista legalmente para tal fin, por lo que se consumó y precluyó su derecho para presentar otra queja.

Al respecto, este tribunal estima que la denunciada parte de una premisa falsa al considerar que en el caso se da la identidad de partes, al pretender que la y el denunciante sean considerados como una sola persona al ostentar el cargo de representantes del Partido Revolucionario Institucional, cuando la representación se da en órganos electorales administrativos diversos.

Esto es, la primera queja y/o denuncia se presenta ante el consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y la segunda ante el 03 Consejo Distrital Electoral del Instituto Nacional Electoral, ambos con sede en Zihuatanejo de Azueta, Guerrero.

Aunado a ello, es preciso señalar que mientras la posible conducta infractora persista en el tiempo, ésta no se agota instantáneamente, sino que producen efectos de manera alternativa, con diferentes actos, y mientras no cesen tales efectos no existe punto fijo de partida para considerar que ha cesado su comisión, por lo que su denuncia no constituye una etapa procesal, sino un derecho.

⁶ Véase de la foja 330 a la 334.

De ahí que, no se surta dicha hipótesis relativa a que se hace valer dos veces un mismo derecho.

Ahora bien, por otra parte, este Tribunal Electoral advierte que el expediente identificado con el número IEPC/CCE/PES/005/2021, se inició con fecha diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, a las diecinueve horas con cincuenta y dos minutos, al recibirse en la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral, vía correo electrónico de la Presidencia del Consejo Distrital Electoral 12, la denuncia interpuesta por el ciudadano Fredd Hernández Rosas, en su carácter de Representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital Federal 03 del Instituto Nacional Electoral, por presuntos actos anticipados de campaña y colocación de publicidad indebida, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal del distrito 03 y, que refiere es aspirante a candidata para la Presidencia Municipal de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, por el uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y/o campaña, misma que fue radicada con el número IEPC/CCE/PES/005/2021⁷.

No obstante, se advierte también que la denuncia se encuentra dirigida a la Vocalía Ejecutiva de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y fue presentada a las trece horas del día dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, ante el 03 Consejo Distrital como consta en el acuse de recibo de recibo correspondiente⁸.

Por tanto, en términos de los artículos 16 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cumplimiento a los principios de legalidad y seguridad jurídica, la Coordinación de lo Contencioso Electoral, debió realizar el análisis de si corresponde al Organismo Público Local

⁷ Véase foja 238.

⁸ Véase foja 225.

Electoral, conocer del comportamiento presuntamente antijurídico que se le atribuye a la denunciada al repercutir o incidir en la esfera de competencia del ámbito local.

Ello, porque la competencia es un presupuesto procesal fundamental para que se pueda constituir y desarrollar válidamente el proceso, y su estudio es preferente y de orden público que se debe de hacer por oficio, a fin de dictar la resolución que corresponda.

Máxime, como en el caso, cuando en el oficio número 0065/CDE12/2021, signado por la Consejera Presidenta del Consejo Distrital Electoral 12, que dirige al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana⁹, se señala que la queja fue remitida por la Junta Distrital 03 del INE Guerrero al Consejo Distrital Electoral Local 12, mediante oficio INE/JDE03/VE/0129/2021, sin que en autos exista constancia de ello.

Sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes: COMPETENCIA POR RAZÓN DE MATERIA. SI EL JUEZ DE DISTRITO QUE CARECE DE ELLA DE AMPARO, TAL SITUACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LAS REGLAS FUNDAMENTALES PROCEDIMIENTO RESPECTIVO; así como la Tesis de Jurisprudencia 25/2015, emitida por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

Por tal razón, es menester regularizar el procedimiento del expediente IEPC/CCE/PES/005/2021, a fin de subsanar la omisión advertida.

⁹ Véase foja 221

Ahora bien, al haberse ordenado la acumulación del expediente por parte de la autoridad administrativa, existe imposibilidad para proceder a su resolución de manera conjunta con el diverso expediente número IEPC/CCE/PES/004/2021, el cual se encuentra debidamente integrado, por lo que con el propósito de superar los obstáculos y estar en condiciones de resolver el fondo del expediente IEPC/CCE/PES/004/2021, es procedente de conformidad con los artículos 36 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado y 18 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, ordenar la escisión del expediente TEE/PES/003/2021.

Así, al escindir, el expediente TEE/PES/003/2021, el expediente número IEPC/CCE/PES/005/2021 será devuelto a la referida Coordinación de lo Contencioso Electoral para su regularización, esto es, para que se pronuncie sobre la competencia para conocer de la queja que le fuera remitida por el Consejo Distrital 03 del Instituto Nacional Electoral, y en su caso, substanciar el expediente hasta dejarlo en estado de resolución, y una vez que se encuentre debidamente integrado remitirlo a este órgano jurisdiccional para su resolución.

Mientras que el expediente IEPC/CCE/PES/004/2021 será resuelto por este órgano jurisdiccional, sin mayores dilaciones.

No es óbice señalar que la determinación a la que se arriba no le depara perjuicio alguno a las partes, al no alterar o modificarse sus derechos.

TERCERO. Requisitos de la queja o denuncia. La Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en su artículo 439, establece que dentro de los procesos electorales se instruirá el procedimiento especial sancionador cuando se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y los candidatos independientes, excepto en radio y televisión; cuando

constituyan actos anticipados de proselitismo, precampaña o campaña o bien, todas aquellas que violenten las normas que regulan los procesos electorales y no se tramiten por la vía del procedimiento ordinario sancionador.

Elementos que en su totalidad se surten en el caso a estudio, en virtud de que en la queja o denuncia interpuesta por la ciudadana Beatriz Berenice Nava Vega representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero con sede en Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, en contra de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal Propietaria, electa en el Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, se hacen valer presuntos actos anticipados de campaña electoral, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, conducta que la parte actora enmarca como infracciones a los artículo 470 inciso c), y 474 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso 41 apartado c) y 134 penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. Planteamiento de la controversia. Del escrito de queja interpuesta por la ciudadana Beatriz Berenice Nava Vega representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero con sede en Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, así como de la inspección practicada con fecha veinte de febrero de dos mil veintiuno, por el Secretario Técnico del Consejo Distrital 12, con personal de apoyo analista jurídico del Instituto referido, se desprende que la controversia se circunscribe a determinar si la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal Propietaria, electa en el Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, infringió lo dispuesto por los artículos 41 apartado c), y 134 penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, así como, el artículo 439 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, con la existencia de la propaganda colocada en diferentes unidades de transporte público en el municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero.

QUINTO. Litis y método de estudio. Para este Tribunal Electoral la litis se contrae a determinar si se configura o no la existencia de los actos materia de la denuncia atribuidos a la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas y, en su caso, si éstos transgreden dispositivos constitucionales y legales.

Por razón de método y derivado de los hechos denunciados, se procederá a su estudio, en principio, a) determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados a partir de los medios de prueba que obran en el expediente; b) en caso de encontrarse acreditados, se analizará si los mismos constituyen infracciones a la normatividad; c) si dichos hechos llegasen a constituir una infracción a la normatividad electoral se estudiará si se encuentra acreditada la responsabilidad del posible infractor y finalmente, en caso de que se acredite la responsabilidad, se procederá a la calificación de la falta e individualización de la sanción.

SEXTO. Estudio de fondo

Marco normativo y criterios aplicables.

Por cuanto al marco jurídico aplicable al Procedimiento Especial Sancionador, tenemos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 41. ...

Apartado C. *En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.*

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá

suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Artículo 116. ...

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO.

ARTÍCULO 250. *Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*

I. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

II. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

III. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

IV. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios.

ARTÍCULO 278. *La campaña electoral, para los efectos de esta Ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.*

Se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos o coaliciones, se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende por propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos o coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados, por los partidos políticos o coaliciones, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Las campañas electorales de los partidos políticos o coaliciones, se inician a partir del día siguiente al de la sesión de aprobación del registro

de candidaturas para la elección respectiva y concluirán tres días antes del inicio de la jornada electoral.

El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales; debiendo suspenderse también, todo acto de difusión de notas periodísticas y prensa escrita. En todo lo que se refiere en el presente capítulo se aplicará en lo conducente a los candidatos independientes.

ARTÍCULO 287. *Queda estrictamente prohibido a los partidos políticos, coaliciones y precandidatos, realizar por sí o por terceros, actos anticipados de campañas electorales.*

ARTÍCULO 288. *Se entiende por actos anticipados de campaña los que realicen los partidos políticos a través de sus dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, coaliciones, candidatos fuera de los plazos establecidos en los artículos 251 fracción I y 278 de esta Ley y que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía con la finalidad de ostentarse como candidato, solicitando el voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.*

Los partidos políticos o coaliciones que realicen o permitan la realización de actos anticipados de campaña de sus afiliados se harán acreedores a la imposición de las sanciones que determine esta Ley, tomando en consideración la gravedad de la falta.

Con independencia de la sanción a que se hagan acreedores quienes realicen actos anticipados de campaña, el Consejo General del Instituto está facultado para ordenar de oficio en todo momento la suspensión inmediata de los actos que constituyan campaña anticipada.

Artículo 414. *Constituyen infracciones a la presente Ley de las y los servidores públicos de los poderes, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente u órgano del gobierno estatal y los Ayuntamientos:*

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto Electoral;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

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

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidato, y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Las infracciones previstas en este artículo, independientemente de cualquier otra responsabilidad en la que incurran, serán sancionadas con multa que irá de los cien a los diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización, dependiendo de la gravedad de la falta y de la jerarquía del servidor público que la cometa; además de que el Consejo General del Instituto, estará obligado a dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de la normalidad respectiva.

ARTÍCULO 439. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

I. Violen las directrices concernientes a la propaganda institucional, establecidas en la Constitución Federal, la particular del Estado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y esta Ley;

II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y los candidatos independientes previstos en esta Ley, excepto en radio y televisión;

III. Constituyan actos anticipados de proselitismo, precampaña o campaña;

IV. Todas aquellas que violenten las normas que regulan los procesos electorales y no se tramiten por la vía del procedimiento ordinario sancionador.”

La resolución del presente procedimiento especial corresponderá al Tribunal Electoral del Estado.

El trámite y substanciación de los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral, le corresponderán a la Secretaría Ejecutiva, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la cual estará adscrita de manera directa a dicha Secretaría.

ARTÍCULO 441. Admitida la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a más tardar dentro de las 48 horas subsecuentes emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de hasta setenta y dos horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

Si la Unidad Técnica mencionada considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del plazo antes señalado, en los términos establecidos en el artículo 435 de esta Ley.

ARTÍCULO 442. *La audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida, en forma oral, será conducida por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, debiéndose levantar constancia de su desarrollo.*

No se admitirán más pruebas que la documental y la técnica, esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto en el curso de la audiencia.

La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados, la que se desarrollará en los siguientes términos:

I. Abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante a fin de que, en una intervención no mayor de quince minutos, resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran. En caso de que el procedimiento se haya iniciado en forma oficiosa, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral actuará como denunciante;

II. Acto seguido, se dará el uso de la voz al denunciado, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza;

III. En el acto mismo se resolverá sobre la admisión de pruebas y acto seguido, se procederá a su desahogo, y

IV. Concluido el desahogo de las pruebas, se concederá en forma sucesiva el uso de la voz al denunciante y al denunciado, o a sus representantes, quienes podrán alegar en forma escrita o verbal, por una sola vez y en tiempo no mayor a quince minutos cada uno.

ARTÍCULO 443. *Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.*

El informe circunstanciado deberá contener por lo menos, lo siguiente:

I. La relatoría de los hechos que dieron motivo a la queja o denuncia;

II. Las diligencias que se hayan realizado por la autoridad;

III. Las pruebas aportadas por las partes;

IV. Las demás actuaciones realizadas, y

V. Las conclusiones sobre la queja o denuncia.

Del informe circunstanciado se enviará una copia a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto para su conocimiento.

Recibido el expediente el Tribunal Electoral actuará conforme lo dispone la legislación aplicable.

ARTICULO 444. *El Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.*

Recibido el expediente en el Tribunal Electoral, el Presidente lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:

a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley;

b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita.

De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;

c) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y

d) El Pleno en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

[...]"

De los artículos anteriormente transcritos, se advierte que los servidores públicos del ámbito federal, de las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben observar la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, que la propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional. Así, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

En ese sentido, la propaganda difundida por tales sujetos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidora o servidor público.

Por lo que, a fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que “*las leyes*” en sus respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.

La sanción a las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Ante lo trasunto del precitado del artículo 134 constitucional, se incorporaron la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la **imparcialidad** y la **equidad** en los procedimientos electorales.

De ese modo, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

a) Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de este para promover ambiciones personales de índole política.

b) Blindar la democracia mexicana **evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral** y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.

c) Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucional y legalmente previstos.

En esas condiciones se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda que difundan las entidades públicas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, al prever que debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

En tal sentido, lo previsto se encaminó, por un lado, a que se apliquen los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en los procedimientos electorales y, por otro, que la propaganda de los entes públicos sea estrictamente institucional, al establecer la restricción general y absoluta, 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 hacer promoción personalizada en la propaganda institucional.

En ese tenor, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰ ha considerado que se transgrede el principio de imparcialidad en materia electoral cuando cualquier servidora o servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, de manera tal, que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos; esto es, se acredite el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral.

Por otra parte, se advierte que el legislador federal estableció constitucionalmente que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gubernatura y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputaciones locales o ayuntamientos; asimismo que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las

¹⁰ Véase SUP-REC-162/2018 y SUP-JDC-17/2018.

respectivas campañas electorales, facultando al legislador a fijar, las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

En tal virtud de los preceptos legales invocados, se desprende que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado establece lo referente a los actos anticipados de campaña; mismos que consisten en: aquéllos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, coaliciones y candidatos fuera de los plazos que se establezcan para realizar actos de campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano en favor de una candidata o un candidato, para acceder a un cargo de elección popular.

Luego entonces, el legislador local determinó que por actos anticipados de campaña debía entenderse aquellos actos que se realicen previos a las campañas electorales, cuya finalidad fuera solicitar el voto de las y los electores en favor de una candidata o un candidato, para acceder a un cargo de elección popular.

Ahora bien, es importante destacar que las campañas electorales deben realizarse dentro de un plazo previamente establecido por la normativa electoral, por lo que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, en sesión ordinaria, de fecha veintinueve de abril de dos mil veinte aprobó el acuerdo número 016/SO/29-04-2020, *“POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES QUE DEBERÁN OBSERVAR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DE GUBERNATURA DEL ESTADO, DIPUTACIONES LOCALES Y AYUNTAMIENTOS 2020-2021 Y SUS LINEAMIENTOS”*, en el que se estableció que las campañas para la elección de Gubernatura,

Diputaciones Locales y miembros de los Ayuntamientos, iniciarían el cinco de marzo, el cuatro de abril y el veinticuatro de abril del dos mil veintiuno, respectivamente, y concluirán el dos de junio del presente año.

En las relatadas condiciones, resultaría ilegal que fuera de los plazos legalmente establecidos se solicite el voto en favor de un ciudadano o ciudadana para acceder a un cargo de elección popular, ya que entonces esas actividades se entenderán como actos anticipados de campaña electoral.

Por lo tanto, la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña o campaña electoral, tiene como propósito garantizar una participación igualitaria y equitativa a quienes serán las precandidatas o los precandidatos, candidatas o candidatos y candidatas o candidatos independientes de las distintas opciones políticas, evitando que una o un ciudadano, partido político o coalición, tenga una ventaja indebida en relación con sus opositores, de lo contrario se estaría violentando la normativa electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que, para poder acreditar un acto de campaña, es necesario la concurrencia de tres elementos a decir:

- a) **Un elemento personal:** que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos; y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.
- b) **Un elemento subjetivo:** que se realicen actos o cualquier expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo, a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno, o en un proceso electoral; o bien, que de

dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular, y

- c) **Un elemento temporal:** que dichos actos o frases se realicen antes de la etapa procesal de precampaña o campaña electoral.

Bajo esa tesitura, para garantizar el estricto cumplimiento de lo previsto en la Constitución y en las leyes secundarias, se estableció el procedimiento sancionador administrativo, en el caso, el procedimiento especial sancionador, cuyas etapas, conformadas con plazos breves y expeditos, se convierten en la vía para que en el conocimiento mixto de las autoridades electorales, por una parte, el Instituto Electoral que sustancia e integra el expediente y el Tribunal Electoral que emite resolución, se sancionen las conductas infractoras con el fin de inhibir su realización.

Precisado el marco normativo y los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es menester entrar al estudio de la queja, aplicando el método de estudio citado.

- a) **Determinar si los hechos motivo de la queja se encuentran acreditados a partir de los medios de prueba que obran en el expediente.**

Síntesis de la denuncia.

Señala la quejosa que la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, quien ostenta el cargo Diputada Federal Propietaria, electa en el Tercer Distrito Electoral Federal del Estado de Guerrero, ha declarado públicamente su aspiración a ser candidata a Presidenta Municipal de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, por lo que, toda vez que a la fecha de la presentación de su denuncia (presentada el dieciséis de febrero de dos mil

veintiuno), dicha ciudadana se encuentra impedida para llevar a cabo actos proselitistas, así como colocar publicidad personal con el ánimo de influir en la obtención de la preferencia electoral.

Manifiesta que la denunciada ha llevado a cabo actos de proselitismo, mediante la colocación de propaganda política (calcomanías) en más de treinta vehículos del servicio público que circulan en las avenidas más transitadas de la ciudad de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, haciendo uso de su imagen y un slogan **“Tu bienestar es mi compromiso”**.

Asevera además que con la conducta de dicha ciudadana, al ostentar el cargo de Diputada Federal y en su calidad de servidora pública, violenta los artículos 41 apartado c) y 134 párrafo octavo Constitucional, contraviniendo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral al aprovechar su imagen pública para hacer propaganda electoral en su favor con el único propósito de influir en el ánimo de la ciudadanía, agravándose la situación en virtud de que actualmente se está fuera de los tiempos asignados para campañas electorales y precampañas electorales, ya que éstas terminaron el 8 de enero, por lo que se está en periodo de intercampañas, tratándose de diputaciones y ayuntamientos, en el cual los precandidatos y aspirantes a candidaturas deberán abstenerse de realizar cualquier acto tendiente a influir en el ánimo del electorado por cualquier medio, debiendo considerarse la conducta desplegada por la denunciada como actos anticipados de campaña a través de la colocación de publicidad, con la utilización de recursos públicos, ya que como servidora pública no puede hacerse propaganda fuera de los tiempos establecidos y menos cuando se encuentra en el ejercicio de sus funciones legislativas.

Pruebas aportadas y obtenidas por las autoridades electorales

La parte denunciante para acreditar sus hechos ofertó y le fueron admitidas por parte de la Coordinación de lo Contencioso Electoral, en términos del

artículo 442 fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, las pruebas siguientes:

1. **FOTOGRAFÍAS.** *“Consistente en la impresión de seis fotografías tomadas en distintas unidades automotrices que brindan servicio público, en las diferentes avenidas de esta Ciudad y Puerto de Zihuatanejo, Guerrero, en las que se puede visualizar la imagen de la C. Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, realizando publicidad a favor de su partido político”.*¹¹
2. **LA INSPECCIÓN OCULAR.** *“Consistente en el examen directo que a cargo del personal que esta H. Sala determine, a efecto de realizar las diligencias necesarias en el lugar de los hechos es decir, en la base de combis de las rutas, el barril, la puerta, infonavit el hujal, las mesas, el limón, la noria, el coacoyul, I.M.A., zapata, las joyas, todas con domicilios conocidos ubicadas en el centro de esta ciudad de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, lo anterior con la finalidad de lograr acreditarse las conductas referidas con anterioridad, prueba que relaciono con los hechos vertidos en el presente escrito”.*¹²
3. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** *“Consistente en todas y cada una de las constancias que obran en el expediente y las que se generen con motivo de este, en todo lo que favorezca a esta parte actora. Prueba que se relaciona con el recurso señalado”.*
4. **PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA.** *“Consistente en los razonamientos lógico-jurídicos que esta Honorable Sala produzca, en todo lo que beneficie a esta parte actora, prueba que se relaciona con el presente recurso”.*

¹¹ Visible a fojas de la 17 a la 22 del expediente.

¹² Diligencia de inspección que obra como acta circunstanciada de la foja 48 a la 74 del expediente.

Ahora bien, no obstante que el procedimiento especial sancionador se rige predominantemente por el principio dispositivo, el órgano administrativo electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance¹³, en ese tenor, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, mediante Acuerdo de fecha diecinueve de febrero del dos mil veintiuno,¹⁴ dictó como medidas preliminares de investigación, la constancia y fe que el Secretario Técnico del Consejo Distrital Electoral 12, realiza de la existencia de la propaganda que fue referida por la denunciante; el requerimiento realizado a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; y los requerimientos al titular, responsable y/o encargado de despacho de la Dirección General de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero¹⁵; en consecuencia obran en el expediente las siguientes pruebas:

1. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el Acta Circunstanciada de diligencia de inspección, con motivo de la inspección en las bases de combis de las rutas que señalo la denunciante, ubicadas en el centro de la ciudad de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, derivado del procedimiento especial sancionador número IEPC/CCE/PES/004/2021, de fecha veinte de febrero del año en curso, levantada por el Licenciado Jesús Alberto Zárate Sotelo, Secretario Técnico del Consejo Distrital 12 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.¹⁶

2. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consiste en el informe que rinde el ciudadano Miguel Ángel Piña Garibay, en su calidad de Director General de la Comisión

¹³ Jurisprudencia 16/2004 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 237 a 239.

¹⁴ Visible a fojas de la 27 a la 31 del expediente.

¹⁵ Mediante acuerdos de fecha veintidós de febrero del año en curso¹⁵ y veinticinco del mismo mes y año¹⁵,

¹⁶ Visible a fojas de la 48 a la 74 del expediente.

Técnica de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, de fecha veinticinco de febrero del dos mil veintiuno.¹⁷

3. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consistente en el informe que rinde el ciudadano Eduardo López Falcón, en su calidad de Director de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales y Delegado de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, y sus anexos, de fecha veintiséis de febrero de dos mil veintiuno.¹⁸

4. DOCUMENTAL PÚBLICA. Consiste en el informe que rinde el ciudadano Miguel Ángel Piña Garibay, en su calidad de Director General de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, de fecha tres de marzo del dos mil veintiuno.¹⁹

Por su parte, al denunciado le fueron admitidas por la Coordinación de lo Contencioso Electoral, en términos del artículo 442 fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, las probanzas siguientes:

1. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES. *“Consistente en todas las actuaciones que conforma el presente expediente, de todas las que en la instrucción de este procedimiento se generen, en todo lo que beneficie a los intereses de la parte demandada que represento”.*

2. PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA. *“Consistente en la consecuencia de que se deduzcan de un hecho o indicio conocido para averiguar la verdad de otro desconocido, en todo lo que beneficie a los intereses del denunciado”.*

¹⁷ Visible a foja 90 del expediente.

¹⁸ Visible a fojas de la 105 a la 110 del expediente.

¹⁹ Visible a foja 191 del expediente.

Verificación de los hechos

Bajo ese contexto, en el análisis de las probanzas que obran en el expediente, se encuentra acreditado en autos, que la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, es Diputada Federal Propietaria, electa en el Distrito Electoral Federal 03 del Estado de Guerrero, de la Sexagésima Cuarta Legislatura, por el periodo del primero de septiembre del año dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto del año dos mil veintiuno y que, al día veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, no cuenta con licencia para separarse de sus funciones; lo que se acredita con el oficio SSP/LXI/3.-7691/2021 de veinticinco de febrero del dos mil veintiuno, suscrito por el Coordinador de Asesores de la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión²⁰, así como con el escrito de fecha veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, suscrito por la ciudadana Gabriela Báez Ricardez, en su calidad de Secretaria General de dicho órgano legislativo²¹, los cuales fueron remitidos como anexos junto al informe rendido por el ciudadano Eduardo López Falcón, en su calidad de Director de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales y Delegado de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, de fecha veintiséis de febrero de dos mil veintiuno²².

Documentales a las que se les otorga valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto por los artículos 18 y 20 párrafo segundo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

Asimismo, se encuentra acreditado en autos, con el Acta circunstanciada de diligencia de inspección, levantada con motivo de la inspección practicada con fecha veinte de febrero de dos mil veintiuno, por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, a través del Secretario

²⁰ Visible a foja 109 del expediente.

²¹ Visible a foja 110 del expediente.

²² Visible a fojas 105 a 106 del expediente.

Técnico del Consejo Distrital Electoral 12, con sede en el municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero²³, la existencia de propaganda que coincide con la señalada por la denunciante.

Al respecto, la denunciada señala que no se le corrió traslado del acta que contiene la diligencia de inspección ocular, lo que le causa agravio porque le impide ejercer un adecuado derecho de defensa al impedirle conocer la prueba que puede resultar de gran importancia, además de que le impide ejercer su derecho de contradicción para objetar su forma y contenido.

Este Tribunal Electoral estima que carece de razón lo afirmado por la denunciada. En principio porque no es obligación de la Coordinación de lo Contencioso Electoral correr traslado de las diligencias de investigación que realice, aunado a que en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, una vez admitida la denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, tiene la obligación de emplazar al denunciado, y en el escrito respectivo se le informará de la infracción que se le imputa y se le **correrá traslado de la denuncia con sus anexos**.

Así también, porque el hecho de no correr traslado de las documentales que consignen las diligencias preliminares, como en el caso, no impide que la parte denunciada conozca de las mismas, toda vez que una vez hecho sabedor, como lo fue, de la existencia de la denuncia puede imponerse en cualquier momento de los autos, al estar a disposición de la denunciada, el expediente desde su emplazamiento hasta y durante la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, momento procesal en el que ejerce su derecho de defensa cuando se le da el uso de la voz, a fin de que en un tiempo no mayor a treinta minutos, responda a la denuncia, ofreciendo las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se realiza.

²³ Véase fojas 48-74 del expediente.

Aunado a ello, es menester precisar que del contenido del escrito de contestación de la denuncia, se advierte que la denunciada tiene conocimiento de la existencia de la diligencia de inspección ocular y su contenido, tan es así, que objeta el ofrecimiento y el desahogo de la misma, al considerar que al momento de ordenar su celebración, se variaron los hechos “toda vez que el denunciante refiere que la propaganda se ubica en la base de las combis, mientras que la diligencia se desahoga respecto de la inspección a unidades de transporte”. Por lo tanto, contrario a lo afirmado tuvo la oportunidad, como lo hizo, de ejercer su defensa al objetar el acta referida.

En ese tenor, la denunciada objeta la actuación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, por la falta de cumplimiento a los principios que rigen la materia electoral, al ordenar el desahogo de la inspección ocular, no obstante estar ofrecida de manera incorrecta, al no haberse señalado de manera precisa la descripción de los lugares, objetos o bienes materia de la prueba al ofrecerse de manera genérica, por lo que no debió haberse subsanado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, su ofrecimiento. Manifiesta que con lo anterior, se varían los hechos toda vez que el denunciante refiere que la propaganda se ubica en la base de las combis, mientras que la diligencia se desahoga respecto de la inspección a unidades de transporte en consecuencia carecen de certeza y seguridad jurídica y de valor legal.

Ahora bien, no le asiste razón a la denunciada, toda vez que parte de la falsa premisa que la diligencia fue realizada en desahogo de la admisión de la inspección ocular ofrecida por la denunciante, contrario a ello, como se desprende de las constancias de los autos, el desahogo de la inspección ocular objetada, forma parte de las actividades de carácter preliminar, que la autoridad electoral administrativa despliega en el ejercicio de su facultad investigadora cuyo objeto se circunscribe a obtener los elementos necesarios a fin de que el órgano resolutor emita la determinación definitiva

o de fondo, así como para salvaguardar y recopilar las pruebas de los hechos denunciados.

Así, en términos de lo dispuesto por el artículo 427 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado y 25 del Reglamento de Quejas y denuncias del citado Instituto, la autoridad electoral administrativa tiene la facultad de hacerse allegar de elementos probatorios adicionales que estime pudiere aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma, en ese sentido podrán apersonarse de manera inmediata en los lugares señalados por la o el quejoso a efecto de constatar los hechos denunciados; elaborar las actas circunstanciadas en el lugar o lugares señalados por el o la denunciante, registrando por medios mecánicos, digitales o electrónicos, las imágenes, fotografías, audio o video relacionadas con los hechos denunciados, lo que deberá detallarse sucintamente en el acta.

Asimismo, no le asiste la razón a la denunciada cuando afirma que la Coordinación de lo Contencioso Electoral subsanó o fue más allá de lo establecido por la denunciante variando los hechos del ofrecimiento de la citada prueba, en principio porque se reitera la diligencia atiende a las medidas preliminares de investigación, así también porque la autoridad instructora mandató que la diligencia de inspección se realizara únicamente en las bases de las combis de las rutas que señaló la denunciante²⁴.

Aunado a lo anterior, es de precisar que la diligencia de inspección ocular ordenada por la autoridad instructora, al tratarse de actos de naturaleza preparatoria o intraprocesal, no le deparan perjuicio alguno a las partes, toda vez que en un supuesto no concedido, le podría generar en su caso algún perjuicio será la determinación final y no un acto intraprocesal del que no se tiene la certeza si será considerado o no en la determinación de fondo, en

²⁴ Véase foja 30

cuyo momento, es que el órgano resolutor determinará en su caso si las diligencias resultan idóneas o no para los efectos pretendidos por las partes.

En efecto, las diligencias impugnadas al ser intraprocesales y no definitivas, no pueden ser controvertidas hasta en tanto adquieran definitividad podrán ser materia de agravio a fin de que en su caso se revoquen, modifiquen o nulifiquen.

En el caso, de la documental pública, que consiste en el acta circunstanciada de diligencia de inspección de fecha veinte de febrero del dos mil veintiuno adquiere valor y eficacia probatoria plena, en términos de lo dispuesto por los artículos 18 y 20 párrafo segundo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, al haberse efectuado directamente por personal facultado para ello y en los términos que se le instruyó investigar, asentando de manera pormenorizada los elementos indispensables de cómo se constató de los hechos investigados.

Sirve de criterio orientador, la tesis de jurisprudencia 28/2010²⁵ de rubro y texto siguiente:

DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA. De lo dispuesto por los artículos 36, 37, 38, 39 y 40, del Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción; ello, si se toma en consideración que es la propia autoridad electoral administrativa quien, en ejercicio de sus funciones, practica de manera directa tales diligencias y constata las

²⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 20 a 22.

conductas o hechos denunciados. Por tanto, para que el juzgador esté en aptitud de reconocerle valor probatorio pleno se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son: por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo; que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección; así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.

Bajo ese contexto, el Secretario Técnico del Consejo Distrital Electoral 12, hace constar la existencia de propaganda (calcomanías) **pegadas** en “combis” en distintos lugares del municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, cuyas características según consta en el acta a fojas 48 y 74 de los autos que se resuelven, son del tenor siguiente:

Rutas	Descripción
<p>Ruta “joyas”</p> 	<p><i>“En la unidad 12 se observa en su parte trasera específicamente en el cristal trasero “medallón” cuentan con una calcomanía de aproximadamente 55 cm de ancho por 135 cm de largo, y en su contenido se observa a una femenina de tés blanca, cabello negro y con camisa negra, asimismo se observa el nombre de Maricarmen Cabrera Lagunas, así como una leyenda que dice “#Tu bienestar es mi compromiso”, lo cual coincide con las características de la propaganda denunciada, por lo que en dicho lugar se verificó la existencia de la propaganda señalada por la denunciante”</i></p>

<p style="text-align: center;">Ruta “el barril”</p> 	<p>“En la unidad 15, se observa que en su parte trasera específicamente en el cristal trasero "medallón" cuentan con una calcomanía de aproximadamente 55 cm de ancho por 135 cm de largo, y en su contenido se observa a una femenina de tés blanca, cabello negro y con camisa negra, asimismo se observa el nombre de Maricarmen Cabrera Lagunas, así como una leyenda que dice "#Tu bienestar es mi compromiso", lo cual coincide con las características de la propaganda denunciada, por lo que en dicho lugar se verificó la existencia de la propaganda señalada por la denunciante”</p>
<p style="text-align: center;">Ruta “Infonavit el huajal”</p> 	<p>“En la unidad 015 se observa que en su parte trasera específicamente en el cristal trasero "medallón" cuentan con una calcomanía de aproximadamente 55 cm de ancho por 135 cm de largo, y en su contenido se observa a una femenina de tés blanca, cabello negro y con camisa negra, asimismo se observa el nombre de Maricarmen Cabrera Lagunas, así como una leyenda que dice "#Tu bienestar es mi compromiso", lo cual coincide con las características de la propaganda denunciada, por lo que en dicho lugar se verificó la existencia de la propaganda señalada por la denunciante”.</p>

Ruta “la noria”



“En las unidades 011 y 028, se observa que en su parte trasera específicamente en el cristal trasero "medallón" cuentan con una calcomanía de aproximadamente 55 cm de ancho por 135 cm de largo, y en su contenido se observa a una femenina de tés blanca, cabello negro y con camisa negra, asimismo se observa el nombre de Maricarmen Cabrera Lagunas, así como una leyenda que dice **"#Tu bienestar es mi compromiso"**, lo cual coincide con las características de la propaganda denunciada, por lo que en dicho lugar se verificó la existencia de la propaganda señalada por la denunciante”.

<p style="text-align: center;">Ruta "la puerta"</p> 	<p><i>En unidad 050, de la cual se observa que en su parte trasera específicamente en el cristal trasero "medallón" cuentan con una calcomanía de aproximadamente 55 cm de ancho por 135 cm de largo, y en su contenido se observa a una femenina de tés blanca, cabello negro y con camisa negra, asimismo se observa el nombre de Maricarmen Cabrera Lagunas, así como una leyenda que dice "#Tu bienestar es mi compromiso", lo cual coincide con las características de la propaganda denunciada, por lo que en dicho lugar se verificó la existencia de la propaganda señalada por la denunciante.</i></p>
--	--

En esa tesitura, es de advertirse que, de la propaganda descrita, misma de la que se dio fe en la inspección realizada el veinte de febrero del año en curso, que las frases que se incluyen en la misma publicidad, contienen el nombre y los apellidos siguientes "**Maricarmen Cabrera Lagunas**", así como el slogan "**#Tu bienestar es mi compromiso**".

Documental pública, que adquiere valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por los artículos 18 y 20 párrafo segundo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, para acreditar la existencia de la propaganda denunciada.

b) Análisis si los hechos acreditados constituyen infracciones a la normatividad.

Este Tribunal estima que en el caso no se actualiza alguna infracción a la normatividad, esto es, no se actualizan la promoción personalizada, los

actos anticipados de campaña por colocación de publicidad indebida y el uso indebido de recursos públicos, por las consideraciones siguientes.

Imagen personalizada

La actora denuncia la colocación de propaganda por parte de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, Diputada Federal Propietaria, electa en el 03 Distrito Electoral Federal del Estado de Guerrero, con el fin de posicionar su imagen de manera personalizada en calcomanías, haciendo uso de su imagen y un slogan “#Tu bienestar es mi compromiso”.

Asevera que con ello se violenta el artículo 134 Constitucional que prohíbe que la propaganda institucional incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

Ahora bien, atendiendo al criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contenido en la **jurisprudencia 12/2015** del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**”²⁶, para identificar la infracción de posicionamiento de Imagen o propaganda personalizada, se requiere que la propaganda denunciada actualice de manera integral tres elementos:

- a) **Elemento personal**, que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; de manera que atiende al sujeto cuya posibilidad de infracción a la norma se encuentra latente.

- b) **Elemento objetivo**, que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para

²⁶ Consultable en la 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.

determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, es decir, que con el mismo se busque enaltecer la figura del sujeto motivo de la denuncia, y que con cuya promoción o posicionamiento de un ciudadano se pretenda obtener un cargo de elección popular.

- c) **Elemento temporal**, con el cual 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 periodo 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.

Así, en el presente caso, del análisis de la propaganda denunciada, no se advierte la concurrencia de manera integral de los tres elementos.

En efecto, este órgano jurisdiccional estima que solo se actualizan los elementos personal y temporal, no así el elemento objetivo y, considerando que necesaria e invariablemente deben concurrir los tres elementos para tener por configurada la infracción, es que se concluye, que en el caso, **no se actualiza la violación a la norma electoral.**

En ese sentido, del análisis de las constancias procesales descritas y valoradas en el capítulo de verificación de los hechos²⁷ se advierte que por cuanto al elemento personal, éste se actualiza al estar plenamente

²⁷ Foja 29 de la presente resolución.

identificada la figura de la servidora pública, a través de su imagen (fotografía) y de símbolos consistentes en su nombre “Maricarmen Cabrera Lagunas”.

Por otra parte, se actualiza el elemento de la temporalidad, al constatarse la colocación de propaganda en fecha próxima al periodo de precampaña y campaña, por lo que ésta podría estar en posibilidad de influir en el proceso electivo.

Al respecto, se debe precisar que es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que el Instituto Electoral local con base en su calendario electoral²⁸, estableció que el inicio de precampañas para la elección de Gobernatura es el diez de noviembre de dos mil veinte; para Diputaciones Locales es el treinta de noviembre del dos mil veinte y para los miembros de los Ayuntamientos es el catorce de diciembre de dos mil veinte, concluyendo para todos el ocho de enero del presente año; mientras que el plazo para campaña para Gobernatura inició el cinco de marzo del año en curso, e iniciará el cuatro de abril del dos mil veintiuno para Diputaciones Locales y veinticuatro de abril dos mil veintiuno para los miembros de los Ayuntamientos, concluyendo para todos el dos de junio del presente año.

En consecuencia se advierte que el periodo de intercampañas comprendió del nueve de enero del dos mil veintiuno al cuatro de marzo del presente año para Gobernatura, del nueve de enero al tres de abril del año en curso para Diputados de mayoría relativa y del nueve de enero al veintitrés de abril del año en curso para Ayuntamientos.

Por lo que, al acreditarse con fecha veinte de febrero del año en curso, por medio de la diligencia de inspección efectuada por la autoridad electoral, la existencia de la propaganda denunciada, se reúne el elemento temporal.

²⁸ Consultable en la siguiente liga electrónica http://iepcgro.mx/proceso2021/repositorio/calendario_proceso_electoral_2020-2021.pdf.

Por cuanto al elemento objetivo, este no se actualiza porque de la imagen se puede advertir que no se promociona a la servidora pública, y de la alusión al slogan “#Tu bienestar mi compromiso”; no es posible identificar que se busque enaltecer la figura del sujeto motivo de la denuncia, y que con cuya promoción o posicionamiento pretenda obtener un cargo de elección popular, esto es así porque la imagen no hace alusión al cargo de la denunciada, en ningún caso existe alusión a un procedimiento o cargo electoral, ni contiene una invitación implícita o explícita a votar a favor o en contra de la ciudadana “Maricarmen Cabrera Lagunas” o de partido político.

Actos anticipados de campaña por colocación indebida de publicidad

En concepto de este tribunal, no acredita la existencia de actos anticipados de campaña, por las razones siguientes:

El artículo 288 de la Ley de Instrucciones Local establece que son actos anticipados de campaña “los que realicen los partidos políticos a través de sus dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, coaliciones, candidatos fuera de los plazos establecidos en los artículos 251 fracción I y 278 de esta Ley y que trasciendan al conocimiento de la ciudadanía con la finalidad de ostentarse como candidato, solicitando el voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.”

Al respecto, es criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que para que se actualice la figura de actos anticipados de precampaña o campaña, deben concurrir los tres elementos; personal, subjetivo y temporal.

En efecto, la concurrencia de los elementos personal, subjetivo y temporal resulta indispensable para que la autoridad jurisdiccional electoral se encuentre en posibilidad de determinar si los hechos que son sometidos a

su consideración son susceptibles o no de constituir actos anticipados de campaña; pues basta que uno no se configure para tener por no actualizados los actos anticipados.

En ese sentido, el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación contenido la jurisprudencia **4/2018** de rubro **"ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)"**²⁹, establece que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.

Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el

²⁹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Asimismo, refiere que la regulación de los actos anticipados de campaña, tienen como propósito garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes (partidos políticos y candidatos), evitando 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 de la o el aspirante o precandidata o precandidato correspondiente.

Por tanto, los actos anticipados de precampaña y campaña se configuran siempre y cuando tengan como objeto presentar a la ciudadanía una precandidatura o candidatura en particular y se dan a conocer sus propuestas, requisitos que debe reunir una propaganda emitida fuera de los periodos legalmente permitidos para considerar que es ilícita.

En el caso, el Secretario Técnico del Consejo Distrital Electoral 12, hace constar la existencia de propaganda (calcomanías) **pegadas** en “combis” en distintos lugares de la ciudad de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, cuyas características según consta en el acta, contienen el nombre y los apellidos siguiente **“Maricarmen Cabrera Lagunas”**, así como el slogan **“#Tu bienestar es mi compromiso”**.

En el análisis del contenido de la propaganda descrita, este Tribunal Electoral estima que como se analizó en párrafos anteriores el elemento personal, se actualiza al estar plenamente identificada la figura de la servidora pública, a través de su imagen (fotografía) y de símbolos consistentes en su nombre “Maricarmen Cabrera Lagunas”.

Así también, se actualiza el elemento de la temporalidad, al constatarse la colocación de propaganda en fecha próxima al periodo de precampaña y campaña, por lo que ésta podría estar en posibilidad de influir en el proceso electivo.

Sin embargo, no se acredita el elemento objetivo, toda vez que no se advierte la presentación a la ciudadanía de una precandidatura o candidatura en particular, ni se dan a conocer propuestas o un llamamiento expreso, unívoco o inequívoco al voto a favor o en contra de la denunciada o de un partido político, por lo cual dichos actos no pueden ser objeto de sanción.

Lo anterior porque la sola frase "Tu bienestar es mi compromiso" por sí misma no constituye propaganda electoral, y no es posible que trascienda al conocimiento de la comunidad electoral en la que se encuentra inmerso la denunciada, pues el mensaje que incluye puede denominarse como genérico, sin posicionamiento indebido o de la formulación de propuesta de campaña, así es posible determinar que no se presenta violación a la ley electoral.

Además no contiene alguno de los elementos siguientes: expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral; mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún candidato o candidata; mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares; o cualquier otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal; a su vez tampoco contiene mensajes destinados a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Asimismo, se considera que la existencia de las calcomanías en los vehículos del transporte público del municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, acreditada en el Acta circunstanciada de diligencia de inspección, levantada con motivo de la inspección practicada con fecha veinte de febrero de dos mil veintiuno, por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, a través del Secretario Técnico del Consejo Distrital Electoral 12, con sede en el municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero³⁰, a la cual se le dio valor probatorio pleno, no trascienden al conocimiento de la ciudadanía de manera tal que puedan afectar la equidad en la contienda.

Sin que en el caso, la impresión de seis fotografías ofrecidas como prueba por la denunciante, que dice fueron tomadas en distintas unidades automotrices que brindan servicio público, en las diferentes avenidas de la Ciudad y Puerto de Zihuatanejo, Guerrero, generen eficacia probatoria más allá de un indicio leve porque si bien resultan un indicio suficiente para el inicio del procedimiento especial sancionador y consecuentemente la apertura de la investigación por la posible violación a la ley, resultan ineficaces para acreditar la existencia de los hechos pretendidos.

Sirve de criterio orientador la tesis de jurisprudencia 4/2014 **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN**³¹.

En ese sentido, resulta válido concluir que, en el caso, no se configuran los actos anticipados puesto que: i) no se trata de propaganda electoral y ii) no se logró acreditar el posible impacto en la ciudadanía con el propósito de afectar la equidad en la contienda.

³⁰ Véase fojas 48-74 del expediente.

³¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23 y 24.

Uso indebido de recursos públicos.

En relación con los hechos denunciados, de manera genérica la parte actora hace referencia de la supuesta utilización de recursos públicos, por parte de la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, en su de calidad servidora pública lo que considera vulnera los principios de imparcialidad y de la equidad en contienda electoral.

Al respecto, considerando lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución federal, para actualizar la referida infracción, en primer lugar, es necesario acreditar la existencia del uso de recursos públicos y una vez determinado lo anterior, que éstos hubiesen tenido una incidencia en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a determinada fuerza política dentro del proceso electoral.

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

Así para demostrar la utilización de recursos públicos, en principio, la carga corresponde a la parte denunciante o bien, de los resultados de las diligencias ordenadas por la autoridad investigadora.

Es robustecido lo anterior, por el criterio de la Sala Superior en el Procedimiento Especial Sancionador, respecto a que la carga de la prueba corresponde al denunciante, por lo que se da cuenta del rubro de la Jurisprudencia 12/2010, en relación con lo expresado, el cual es, **“CARGA**

DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”³².

Así, mismo es de señalarse, que aun cuando el valor probatorio de los documentos públicos generalmente le es reconocido como pleno ello está sujeto a las reglas que se determina en su contenido y a lo que se pretende demostrar con dicho documento, lo que implica el reconocimiento de las reglas de idoneidad y pertinencia de la prueba.

En el caso concreto, la denunciada, manifestó no haber realizado conductas que trasgredan los principios de imparcialidad y equidad electoral, al realizar actos anticipados de precampaña o campaña mediante la utilización de recursos públicos que generen perjuicios a la denunciante y a los demás partidos, niega que haya utilizado recursos públicos para la compra o despliegue de las calcomanías que refiere la parte denunciante, pues dice, no acreditó ni ofrece de medio de prueba alguna con el que demuestre que alguna autoridad, órgano de gobierno o entidad pública haya financiado o adquirido las presuntas calcomanías.

En relación con lo anterior, la Coordinación de lo Contencioso Electoral del instituto electoral local, realizó dos requerimientos de información³³, allegándose los siguientes oficios:

- a) Oficio CCTV/DJ/11/2021, suscrito y firmado por el Director General de la Dirección de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, de fecha veinticinco de febrero del dos mil veintiuno³⁴.
- a) Oficio CCTV/DJ/13/2021, suscrito y firmado por el Director General de la Dirección de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, de fecha tres de marzo del dos mil veintiuno³⁵.

³² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13.

³³ Visibles a fojas 75 a 77 y 91 a 94 del expediente.

³⁴ Visible a foja 90 del expediente.

³⁵ Visible a foja 131 del expediente.

Oficios que consisten en los informes que rinde el ciudadano Miguel Ángel Piña Garibay, en su calidad de Director General de la Comisión Técnica de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, de fecha veinticinco de febrero del dos mil veintiuno y tres marzo de dos mil veintiuno, de los cuales aporta información con la que cuenta de los nombres y domicilios de los concesionarios de las rutas en las que la autoridad dio fe de la existencia de la propaganda.

Documentales públicas con valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por los artículos 18 y 20 párrafo segundo de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, por provenir de autoridad facultada para consignar la veracidad de los hechos que en ella se consigna.

En ese tenor la autoridad investigadora, solicitó el nombre y el domicilio de las concesionarias y concesionarios de seis unidades de transporte público en las que se acreditó la existencia de las calcomanías denunciadas. Como resultado del requerimiento fue informado por el Director General de la Dirección de Transporte y Vialidad del Estado de Guerrero, no haberse encontrado datos en cinco de éstas y solo en una se proporcionó el nombre y domicilio de la persona que posee la concesión de la unidad automotriz.

Así, a la persona de la que se le proporcionó sus datos, le requirió informara si alguna persona la contrató para colocar en su unidad la propaganda con las características descritas en el acta circunstanciada, sin embargo, de las constancias que obran en autos, consta la razón levantada de la imposibilidad de poder efectuar la notificación por no vivir la persona buscada en el domicilio³⁶.

³⁶ Según consta en las fojas a foja 140.

Por tanto, con las constancias que obran en el expediente, no se tienen por acreditados los elementos configurativos de la infracción en estudio, ya que primeramente no se logra acreditar que la colocación de las calcomanías haya sido por parte de la denunciada, solo se tiene la evidencia de la existencia de ellas, y por tanto no se acredita que se haya efectuado una utilización indebida de recursos públicos; por lo que los hechos denunciados, no constituyen una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de la contienda electoral.

En virtud de las consideraciones antes expuestas, este Tribunal Electoral, arriba a la conclusión de que lo procedente es declarar **la inexistencia de la violación objeto de la denuncia**, consistente en la supuesta vulneración a la normativa electoral por posicionamiento de la imagen de la denunciada Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, por actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se escinde el Procedimiento Especial Sancionador registrado en este órgano jurisdiccional bajo el número de expediente TEE/PES/003/2021.

SEGUNDO. Devuélvase el expediente relativo al Procedimiento Especial Sancionador registrado bajo el número IEPC/CCE/PES/005/2021 a la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para los efectos previstos en el considerando **SEGUNDO** de la presente resolución.

TERCERO. Se declara la inexistencia de las infracciones imputadas a la ciudadana Ma. del Carmen Cabrera Lagunas, por los argumentos vertidos considerando **SEXTO** de la presente resolución.

NOTIFÍQUESE a las partes en los domicilios señalados en autos; por oficio al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, con copia certificada de la presente resolución, y por cédula que se fije en los estrados al público en general, en términos de lo dispuesto por los artículos 31, 32 y 33 de la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las y los magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, con el voto concurrente de la Magistrada Evelyn Rodríguez Xinol, fungiendo como ponente la Magistrada Alma Delia Eugenio Alcaraz, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO
MAGISTRADO PRESIDENTE

RAMÓN RAMOS PIEDRA
MAGISTRADO

ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ
MAGISTRADA

HILDA ROSA DELGADO BRITO
MAGISTRADA

EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA

ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.

VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 17 FRACCIÓN II, INCISO b) DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO, EMITE LA MAGISTRADA EVELYN RODRÍGUEZ XINOL EN LA SENTENCIA APROBADA DENTRO DEL RECURSO DE APELACIÓN TEE/PES/003/2021.

Con respeto a la decisión tomada por la mayoría de este Pleno, me permito explicar las razones y fundamentos de mi voto concurrente, a partir de las consideraciones siguientes:

La razón de mi voto es porque si bien comparto las consideraciones de fondo y el resolutive respecto de que en el caso concreto no se acredita la infracción materia de investigación en el procedimiento especial sancionador, no comparto las consideraciones respecto de la escisión del expediente IEPC/CCE/005/2021.

La decisión mayoritaria considera procedente escindir el procedimiento especial sancionador IEPC/CCE/005/2021 que presentó la representación del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital Federal 03, con la finalidad de que la autoridad instructora se pronuncie sobre si es competente para conocer de esa denuncia; sin embargo, considera procedente también, resolver la controversia planteada en el expediente IEPC/CCE/004/2021.

Al respecto, considero que no es posible escindir, en primer lugar, porque al proponer devolver sólo uno de los expedientes acumulados a la autoridad instructora, y resolver la controversia del otro expediente, ya no podría dictarse sentencia de fondo cuando la autoridad instructora remita nuevamente el diverso expediente 05, pues los hechos denunciados son los mismos que se mencionan en ambas quejas o denuncias, por lo que al juzgarse en esta sentencia, ya no será posible que este Tribunal vuelva a someter a juicio los mismos hechos en un momento posterior.

En segundo lugar, no es posible escindir para que la autoridad analice su competencia, porque implícitamente la Coordinación de lo Contencioso asumió competencia al momento de dictar el acuerdo de admisión en dicho procedimiento, misma que se confirma en el acuerdo de acumulación dictado el ocho de marzo, al respecto también puede decirse que los hechos tienen que ver con un proceso electoral local , es decir, de la elección de ayuntamiento del Municipio de Zihuatanejo de Azueta, por lo que para este Tribunal es evidente que la competencia local.

Aunado a lo anterior, en el expediente formado con motivo del presente procedimiento especial sancionador, obra a foja 221, el oficio 065/CDE12/2021, mediante el cual la consejera presidente del Consejo Distrital Electoral local 12, remite al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local, el escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional a través de su representante ante el Consejo Distrital Federal 03, mismo que le fue remitido por la Junta Distrital 03 del Instituto Nacional Electoral en Guerrero, mediante oficio INE/JDE03/VE/0129/2021.

Así, a fojas 225 a 230 del expediente que se resuelve, obra el escrito original de denuncia con la firma autógrafa de la persona que lo presentó, es decir, del representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Distrital Federal 03 con sede en Zihuatanejo de Azueta. Si bien en el expediente original no consta el oficio de la Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral por el que remite dicho escrito de denuncia a la autoridad electoral local, tal situación es irrelevante para determinar la competencia de las autoridades que deben instruir y resolver el procedimiento especial sancionador que nos ocupa, pues el oficio aludido, tan sólo es un medio por el cuál una autoridad electoral nacional, encauzó la denuncia hacia la autoridad competente para conocerla.

Aunado a lo anterior, no puede pasar por alto que en la plataforma para dar seguimiento a los procedimientos especiales sancionadores, que de forma

conjunta se opera con la autoridad instructora y este Tribunal, es visible el escrito de denuncia presentado dentro del procedimiento especial sancionador radicado con la clave IEPC/CCE/005/2021, en donde se encuentra visible el citado oficio de la autoridad nacional electoral.

Por estas razones, considero que lo procedente era analizar de forma conjunta las investigaciones realizadas en ambos expedientes, para emitir en la misma sentencia, las consideraciones y resoluciones que resultaran procedentes.

MAG. EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA