



**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: PES/180/2021.

DENUNCIANTE: SALVADOR
HUMBERTO CID BALTAZAR.

DENUNCIADA: ELISA ZEPEDA
LAGUNA.

PONENTE: MAGISTRADA EN
FUNCIONES LICENCIADA
LIZBETH JESSICA GALLARDO
MARTÍNEZ.

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA; A DIECIOCHO DE
FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDÓS¹.**

Con esta fecha, el pleno de este Tribunal dicta sentencia definitiva en el Procedimiento Especial Sancionador, iniciado con motivo de la queja presentada por Salvador Humberto Cid Baltazar, otrora representante propietario del Partido Revolucionario Institucional², ante el Consejo Distrital Electoral 04 , con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, en contra de **Elisa Zepeda Laguna**, por la probable comisión de actos que contravienen el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo y 134 párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Federal, (difusión de propaganda gubernamental, uso de recursos públicos y promoción personalizada).

GLOSARIO

Comisión de Quejas y Denuncias:	Comisión de Quejas y Denuncias o Procedimiento Contencioso Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Consejo Distrital:	Consejo Distrital Electoral 04, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

¹ Todas las fechas corresponderán al dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

² En lo subsecuente, PRI.

Consejo General:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Instituto Electoral Local:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Ley de Medios Local:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Ley Electoral:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

RESULTANDOS

I. Antecedentes

1. Inicio del Proceso electoral local. El uno de diciembre de dos mil veinte, dio inicio el proceso electoral local ordinario 2020-2021, para la renovación de diputaciones al Congreso del Estado y concejalías a los Ayuntamientos que se rigen bajo el sistema de partidos políticos.

2. Emisión del calendario electoral. Mediante acuerdo IEEPCO-CG-29/2020, el Consejo General aprobó el calendario del proceso electoral ordinario 2020-2021. En dicho acuerdo, el periodo de precampañas para candidatas o candidatos a concejalías quedó establecido del doce al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, y el periodo de campañas del cuatro de mayo al dos de junio de ese mismo año.

3. Presentación de la queja. El treinta de abril de dos mil veintiuno, el ciudadano Salvador Humberto Cid Baltazar,



representante propietario del PRI, ante el Consejo Distrital, presentó ante ese Consejo, denuncia en contra de Elisa Zepeda Lagunas, por la probable comisión de conductas que contravienen el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo y 134 párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Federal; mismo que fue recibido en la Comisión de Quejas y Denuncias el dos de mayo siguiente.

4. Radicación en sede administrativa. El cinco de mayo de dos mil veintiuno, la Comisión de Quejas y Denuncias, radicó dicha queja con el número de expediente **CQDPCE/CA/041/2021**, y ordenó realizar diversas diligencias, con la finalidad de obtener mayor información sobre los hechos materia de la denuncia y determinar su admisión.

5. Reencauzamiento. Mediante acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veintiuno, la autoridad instructora estimó oportuna la tramitación del expediente bajo los preceptos legales que regulan los procedimientos especiales sancionadores, por lo que se reencauzó y se radicó bajo la nomenclatura **CQDPCE/PES/420/2021**, asimismo, estimó oportuno admitir la denuncia y emplazar a la denunciada.

6. Remisión al Tribunal. El cinco de octubre se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos sin la comparecencia de las partes; por consiguiente, en esa misma fecha se declaró cerrada la instrucción y se ordenó la remisión del expediente CQDPCE/PES/420/2021 al Tribunal.

7. Recepción y turno a ponencia. El cuatro de diciembre, se recibió en la oficialía de partes de este Tribunal, el oficio número CQDPCE/3496/2021, signado por el Secretario Técnico de la Comisión de Quejas y Denuncias, con el que remitió el expediente, formándose el expediente en que se actúa y turnado a la ponencia correspondiente.

8. Devolución a la Comisión de Quejas y denuncias.

Por acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el Pleno del Tribunal determinó remitir el expediente a la Comisión de Quejas y Denuncias, a efecto de que se emplazara a la denunciada de conformidad con lo dispuesto por la norma electoral; para lo cual se ordenó dejar sin efectos la audiencia de pruebas y alegatos, así como el acuerdo de cierre de instrucción, de cinco de octubre del mismo año.

9. Acuerdo de reposición, admisión y emplazamiento.

El catorce de enero, la Comisión de Quejas y Denuncias, en cumplimiento al punto anterior acordó la admisión y emplazamiento a la denunciada.

10. Audiencia de pruebas y alegatos. El diecinueve de enero se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, únicamente con la comparecencia por escrito de la parte denunciada, por consiguiente, el veinte siguiente, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó la remisión del expediente CQDPCE/PES/420/2021 al Tribunal.

11. Recepción. El veinticuatro de enero, se recibió en la oficialía de partes de este Tribunal, el oficio número CQDPCE/0132/2022, signado por la Secretaria Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias, con el que remitió el Procedimiento Especial Sancionador identificado con el número CQDPCE/PES/420/2021 de su índice.

12. Remisión de autos. Por acuerdo de quince de febrero, al haberse elaborado el proyecto de sentencia correspondiente, se remitieron los autos a la Magistrada Presidenta para que señalara fecha y hora para la sesión pública.

13. Fecha y hora para sesión. Por acuerdo dictado en la misma fecha, la Magistrada Presidenta señaló las doce horas del día de hoy, para llevar a cabo la sesión pública de resolución de este Tribunal.



CONSIDERANDOS

PRIMERO. Competencia

Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), párrafo 5, de la Constitución Federal; 25, apartado D, y 114 BIS, de la Constitución Local; 334 fracción I, 338 numeral 2 y 339 de la Ley Electoral.

Lo anterior, porque el denunciante considera que, en el presente caso, se configuró la comisión de una infracción a la normativa electoral, consistente en difusión de propaganda gubernamental, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.

En consecuencia, se actualiza la competencia de este Tribunal y corresponde a este órgano jurisdiccional conocer y resolver acerca de la posible comisión de los actos que se tildan de ilegales, en términos de los preceptos citados.

SEGUNDO. Causal de improcedencia

Previo al examen de la controversia sujeta a conocimiento de este Pleno, deben estudiarse los presupuestos procesales, los cuales son requisitos que deben cumplirse para que este Tribunal se encuentre en condiciones de pronunciarse sobre el fondo de ésta.

Estudio que resulta oficioso, tal y como lo señala la fracción IV del artículo 335 de la Ley Electoral, en relación con lo previsto en el artículo 10, numeral 2, de la Ley de Medios Local³, que establece que se debe realizar un examen preferente de la procedencia del medio interpuesto, independientemente que las partes hagan valer o no alguna causal de improcedencia.

³ De aplicación supletoria en los procedimientos sancionadores, acorde a lo establecido en el artículo 302 de la Ley Electoral.

Causal de improcedencia a petición de parte (frivolidad de la denuncia)

La denunciada manifestó en su escrito de comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos que la queja presentada por el denunciante era **frívola**, toda vez que sus manifestaciones carecían de materia e importancia, versando sobre cuestiones insustanciales.

Asimismo, argumentó que el denunciado pretendía activar mecanismos de la impartición de justicia para resolver situaciones **cuya finalidad no se podía conseguir.**

La causal de improcedencia alegada se considera infundada por lo siguiente:

El artículo 47, numeral 1, inciso f) fracción I, del Reglamento de quejas y denuncias, dispone que la frivolidad en una queja o denuncia es entendida cuando se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho.

Contrario a lo manifestado por la denunciada, la queja presentada por el denunciante tiene una finalidad que sí puede ser alcanzada, si bien, es un hecho notorio que la jornada electoral se llevó a cabo el pasado seis de junio, lo cierto es que las conductas denunciadas constituyen infracciones a la normativa electoral, las cuales, en caso de acreditarse son susceptibles de ser sancionadas, con independencia de que se haya llevado a cabo la jornada electoral; por lo cual se considera que la denuncia no carece de importancia y versa sobre cuestiones sustanciales.

Por lo cual, se advierte que no se actualiza causal de improcedencia alguna, por consiguiente, se procederá con el análisis respectivo.

TERCERO. Planteamiento del caso



1. Denuncia

El denunciante señaló que Elisa Zepeda Laguna, en su calidad de candidata a Diputada Local en el distrito local electoral 04 con cabecera en Teotitlán de Flores Magón, por el partido político MORENA, vulneró la normativa electoral por el indebido uso de la palabra “BIENESTAR y CUARTA TRANSFORMACIÓN”, las cuales, a su consideración, son propias del gobierno federal con apología a ejes rectores de políticas públicas y ejes de gobierno de la República.

Lo anterior, porque adujo que la denunciante publicó en su perfil de la red social Facebook, el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, una imagen acompañada del texto:

*“ Visité San Bartolomé Ayautla, refrendamos el compromiso de seguir legislando en unidad por el BIENESTAR de las comunidades del distrito 04. Tenemos un apoyo real de las comunidades, esto es producto de los compromisos cumplidos, de la honestidad y honorabilidad del trabajo.
#DefiendoYCumplo
#ElisaZepeda”*

Precisando que la denunciada resaltó el término “BIENESTAR”, indicando que es un hecho público y notorio que existe la Secretaría de Bienestar, siendo esta una de las secretarías de Estado que integran el gabinete del Presidente de la República, y que además es a través de dicha secretaría que el gobierno federal ejecuta absolutamente todos los programas sociales.

Expresión de la cual dijo, la denunciante pretende obtener ventaja al ser el partido político MORENA quien actualmente encabeza el gobierno de la república.

Además, añadió que en el mismo perfil, la denunciada hace alusión al término “CUARTA TRANSFORMACIÓN”, siendo que este es parte total en la política de dirección del gobierno federal, que incluso viene precisado en el “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, especificando que en la página 8 del citado documento refiere:

“Hemos llamado a este mandato popular y social la Cuarta Transformación, porque así como a nuestros antepasados les correspondió construir modelos de sociedad para remplazar el orden colonial, el conservadurismo aliado a la intervención extranjera y el Porfiriato, a nosotros nos toca edificar lo que sigue tras la bancarrota neoliberal, que no es exclusiva de México, aunque en nuestro país sea más rotunda y evidente. Sin faltar al principio de no intervención y en pleno respeto a la autodeterminación y la soberanía de las naciones, lo que edifiquemos será inspiración para otros pueblos.”

Lo anterior como texto ejemplificativo, entre otros que agregé, del uso de la frase “Cuarta Transformación” en el citado documento oficial; indicando que la denunciada, al utilizar de manera reiterativa tales términos, pretendía obtener ventaja en el electorado, relacionando acciones del Gobierno Federal con su campaña política, implicando un posicionamiento indebido de la referida candidata, mismo que resultó trascendental y de impacto en el proceso electoral.

Finalmente, adujo que la denunciada desplegó **propaganda institucional o gubernamental** prohibida constitucionalmente, vulnerando también los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Para acreditar lo anterior, el denunciante aportó lo siguientes enlaces electrónicos; los cuales fueron certificados por la autoridad instructora y serán analizados en líneas subsecuentes.

- <https://www.facebook.com/ElisaZepedaOax>
- <https://www.gob.mx/bienestar#1693>
- <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

2. Defensa

La denunciada señaló en su escrito de alegatos, que no se actualizaba la conducta denunciada, toda vez que el denunciante partía de una falsa apreciación de la publicación.

Porque indicó que el término “BIENESTAR” no había sido utilizado en un contexto de propaganda gubernamental, y que por



el contrario, con su uso, se buscaba transmitir un mensaje de la búsqueda colectiva de estar bien socialmente, es decir, tener prosperidad como pueblo, y no hacía referencia a algún programa social.

Además, añadió que, al haber participado en un proceso de reelección consecutiva, resultaba necesario hacer visible el compromiso que se asumió desde la primera elección, precisando que tal acción nada tenía que ver con la denominación de la Secretaría aducida por el denunciante.

En ese mismo sentido refirió que en el contexto en que se realizó la publicación no se hacía alusión a programa gubernamental de ninguno de los órdenes de gobierno ni de los poderes del Estado.

Ahora bien, respecto de la utilización de la frase “CUARTA TRANSFORMACIÓN” señaló que es criterio reiterado de la Sala Superior que la utilización de propaganda relativa a los programas de desarrollo social por parte de los partidos políticos, como mecanismo de promoción política, no afecta la imparcialidad, ni la equidad en las contiendas entre los partidos políticos, y menos aún, puede entenderse que vulnera la dignidad de las personas beneficiadas en dichos programas, porque de tal propaganda no se traduce un elemento que pudiera de modo alguno condicionar, discriminar o excluir la aplicación de los programas de desarrollo social.

Por lo cual, argumentó que la imagen positiva que la ciudadanía posea de las personas del servicio público de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y las candidaturas en las contiendas electorales.

Finalmente indicó que en ningún momento se utilizó recursos públicos, ni se provocó la inequidad en la contienda en la elección de la diputación local del distrito 04 con sede en Teotitlán de Flores

Magón, pues dijo, los resultados electorales favorecieron al partido político representado por el denunciante y no así a su candidatura y al partido político que la postuló.

QUINTO. Cuestión previa

Antes de entrar al estudio de la controversia planteada, es dable precisar que, en los Procedimientos Especiales Sancionadores, por ser de carácter dispositivo, en principio, la carga de la prueba corresponde al promovente, conforme a lo dispuesto por el artículo 335, numeral 3, fracción V de la Ley Electoral, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas⁴.

De igual manera, resulta importante destacar que, en los procedimientos especiales sancionadores, por ser procedimientos de carácter dispositivo, se presume la inocencia de las personas que se presumen infractoras, en atención al principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la Constitución Federal, que opera a favor de las personas denunciadas.

Ello, pues a este tipo de procedimientos, le resultan aplicables las disposiciones del denominado *ius puniendi*⁵, para tener por acreditadas las conductas que en su momento se imputen a las personas denunciadas.

En ese sentido, la presunción de inocencia no radica en que el acusado niegue los hechos, sino en la necesidad de que la persona quejosa o la autoridad instructora aporten los **elementos necesarios y suficientes que desvirtúen dicha presunción de inocencia** y generen convicción de su responsabilidad en la

⁴ También resulta aplicable al caso, la Jurisprudencia 12/2010 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

⁵ Tal como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XLV/2002, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.



comisión de dichos actos y, en caso de no ser así, traería como consecuencia la no acreditación de los actos que se tildan de ilícitos.

SEXTO. Estudio de fondo

Precisado lo anterior, y al no advertirse alguna circunstancia que impida el dictado de una resolución de fondo, se procederá a analizar el caso concreto, a efecto de determinar si los actos que se le atribuyen a la denunciada son constitutivos de alguna violación a la normativa electoral.

A. Marco normativo aplicable

Constitución Federal

La Constitución Federal, en su artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

En su artículo 116, fracción IV, inciso j) determina que, de conformidad con las bases contenidas en la propia constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones Locales y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen las reglas para las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

Por su parte, el séptimo párrafo del artículo 134 contempla que los servidores públicos en los tres niveles de gobierno 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.

El octavo párrafo del mismo precepto constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que se difunda (por los poderes públicos, órganos autónomos, 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; precisando que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Y el noveno párrafo del precepto en cita refiere que 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.

Constitución Local

La Constitución Local, en su artículo 25, Base B, fracción VII, dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, municipios y de cualquier otro ente público.

En la fracción VIII, estipula que la Ley señalará y fijará las reglas para las campañas electorales de partidos políticos y candidatos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

El artículo 137 en su párrafo décimo tercero estipula que, los servidores públicos del Estado y de los municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El párrafo décimo cuarto del precepto en consulta establece que la propaganda gubernamental en ningún momento deberá



incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

La Ley Electoral en su artículo 6 numeral 1, prevé que los servidores públicos tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para influir en el proceso electoral.

En ese mismo sentido, el numeral 2 dispone que tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos y programas gubernamentales federales, estatales o municipales que están bajo su responsabilidad, para inducir, coaccionar e influir en la decisión del voto, afectando la imparcialidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos o precandidatos.

El numeral 1 del artículo 201 establece que, durante el desarrollo de procesos internos, precampañas, intercampañas y campañas, los precandidatos y candidatos deberán abstenerse de participar o realizar actos, por si o por interpósita persona, donde se haga entrega de apoyos gubernamentales de carácter social y de obra pública.

Finalmente, el 303 del ordenamiento legal en consulta, en su fracción II, establece que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esa Ley, los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular.

Prohibición de actoras y actores políticos de infringir el marco legal

De una interpretación sistemática y funcional de los preceptos citados en el marco normativo, se puede concluir que nuestro sistema jurídico impone el imperativo a los partidos políticos y candidatos de apegar su actuar a los principios rectores

de la materia electoral, a efecto de generar una equidad en la contienda entre todas las personas aspirantes a un cargo de elección popular.

En ese sentido, el legislador federal estableció como supuesto de infracción a la normativa electoral y a dichos principios rectores, la comisión de conductas que violen la Base III del artículo 41 o el 134 de la Constitución Federal, como lo alegó el denunciante, ocurre en el presente caso.

En el mismo tenor, el legislador estatal determinó como vulneración a la norma electoral, la comisión de conductas que contravengan el artículo 137 de la constitución local, es decir, se prohíbe que la propaganda, gubernamental o institucional incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Además, impone a las servidoras públicas y a los servidores públicos del Estado y de los municipios, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En ese contexto tenemos que la Sala Superior ha emitido un criterio para determinar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, en la jurisprudencia de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA⁶, en la cual señala que deben atenderse los siguientes elementos:

- a) Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
- b) Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para

⁶ Jurisprudencia 12/2015, consultable en: 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.

c) Temporal. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, considerando en este último elemento 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 periodo pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual sería necesario analizar el debate.

Como se advierte, la concurrencia de los elementos mencionados resulta indispensable para que la autoridad jurisdiccional electoral se encuentre en posibilidad de determinar si los hechos sometidos a su consideración son susceptibles o no de configurar la infracción a la norma.

B. Valoración probatoria

Ahora bien, debe tomarse como base las etapas de ofrecimiento, admisión, desahogo, y valoración de las pruebas aportadas por las partes, para determinar si, en primer lugar, dichas conductas quedan acreditadas con base al marco normativo identificado con antelación.

En ese sentido, debe destacarse que las probanzas fueron admitidas y desahogadas por la autoridad instructora, en la audiencia de pruebas y alegatos de diecinueve de enero, pruebas a las cuales este Tribunal les concede valor probatorio indiciario en términos del numeral 3 y 4 del artículo 326 de la Ley Electoral, así como valor probatorio pleno a las documentales públicas conforme al numeral 2 del precepto legal en cita.

C. Análisis del caso concreto

Primeramente, es dable mencionar que Elisa Zepeda Lagunas, en su escrito de alegatos manifestó que comparecía *Ad Cautelam*, porque a su consideración el procedimiento se había instaurado a Eliza Zepeda Laguna, persona distinta a ella, no obstante, del análisis integral se advierte que, en el escrito de queja el denunciante utilizó indistintamente los nombres Elisa Zepeda Laguna, Eliza Zepeda Lagunas, Eliza Zepeda Laguna y Elisa Zepeda Lagunas.

Aportando además un enlace electrónico del perfil de la red social Facebook, mismo que no fue controvertido por la denunciada, y que aunado a ello, como hecho notorio⁷ se advierte que había fungido como Diputada Local en la LXIV legislatura del Congreso Local, circunstancia que coincide por lo expuesto por el denunciante en su escrito de queja.

Por lo anterior, es viable realizar el análisis conducente.

Ahora bien, el denunciante, refirió que Elisa Zepeda Laguna, en su calidad de candidata a diputada local en el distrito 04, con cabecera en Teotitlán de Flores Magón postulada por el partido político MORENA, incurrió en las siguientes conductas:

1. Uso indebido del término “BIENESTAR” en sus publicaciones efectuadas a través de la red social Facebook.
2. Uso indebido de la frase “CUARTA TRANSFORMACIÓN” en sus publicaciones efectuadas a través de la red social Facebook.

Conductas que a su juicio contravienen el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, que dispone lo siguiente:

“... 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

⁷ Hecho notorio que se cita en términos del artículo 325 de la Ley Electoral.



entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público...

Y lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno de la misma Constitución Federal.

“... 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.

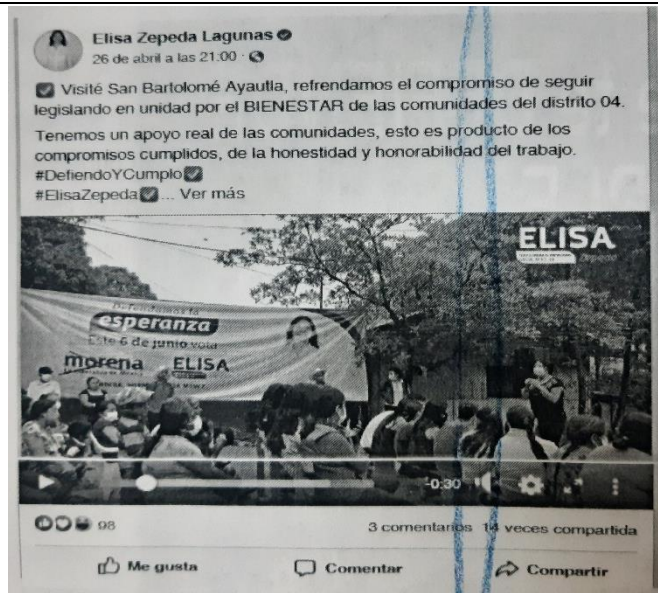
Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”

Cabe precisar que los supuestos antes referidos, son considerados también en la Constitución Local en los mismos términos, en los artículos 25 apartado B, fracción VII y el artículo 137 párrafo décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto, respectivamente.

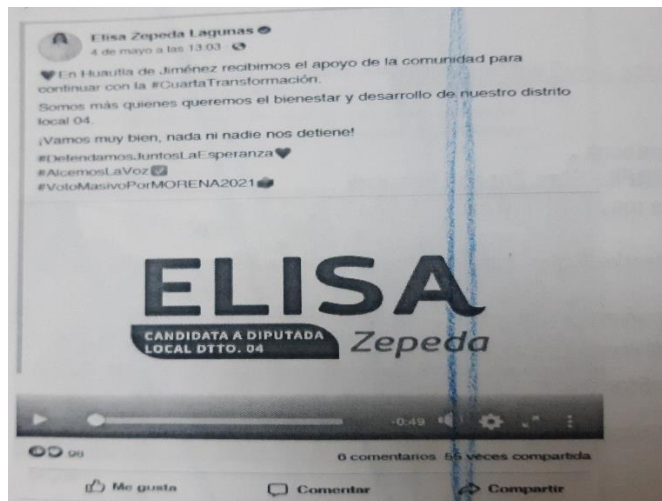
Ahora bien, en el contenido del acta circunstanciada⁸ que levantó por la autoridad instructora, relativa a la verificación de los elementos técnicos aportados por el denunciante, en cuanto al tema concreto que nos ocupa, se aprecia lo siguiente:

*... “ Visité San Bartolomé Ayautla, refrendamos el compromiso de seguir legislando en unidad por el BIENESTAR de las comunidades del distrito 04. Tenemos un apoyo real de las comunidades, esto es producto de los compromisos cumplidos, de la honestidad y honorabilidad del trabajo.
#DefiendoYCumplo
#ElisaZepeda”*

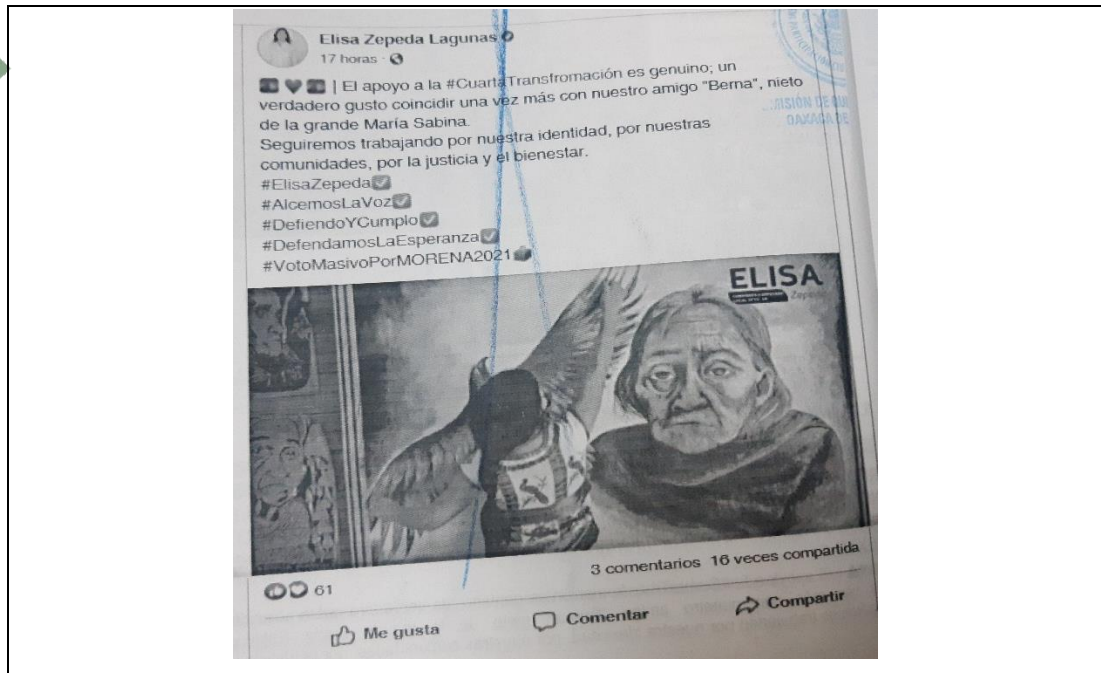
⁸ Acta UTJCE/QD/CIRC-264/2021, visible en fojas 32 a la 43 del expediente.



“♥En Huautla de Jiménez recibimos el apoyo de la comunidad para continuar con la #Cuarta Transformación.
Somos más quienes queremos el bienestar y desarrollo de nuestro distrito local 04
¡Vamos muy bien, nada ni nadie nos detiene!
#DefendamosJuntosLaEsperanza ♥
#AlcemosLaVoz✔
#VotoMasivoPorMORENA2021□”



“■♥■ El apoyo a la #CuartaTransformación es genuino; un verdadero gusto coincidir una vez más con nuestro amigo “Berna”, nieto de la grande María Sabina. Seguiremos trabajando por nuestra identidad, por nuestras comunidades, por la justicia y bienestar.
#ElisaZepeda✔
#AlcemosLaVoz✔
#DefiendoYCumplo✔
#DefendamosLaEsperanza✔
#VotoMasivoPorMORENA2021□”



Como ya se dijo, la norma prohíbe que la propaganda que emiten las instituciones públicas incluya imágenes, nombres, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese tenor, tendría que analizarse en primer momento si las conductas que señaló el denunciante quedan acreditadas y si ellas son susceptibles de ser calificadas como difusión de propaganda gubernamental, promoción personalizada, y, por consiguiente, si se emplearon recursos públicos para ese fin.

Propaganda gubernamental

La Sala Superior, ha considerado que se debe entender como propaganda gubernamental⁹, difundida por los poderes Federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

Exponiendo que dicha definición se limita a proporcionar elementos mínimos subjetivos y objetivos de modo que exista

⁹ Criterio sostenido en la sentencia SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

certeza al perfilar si una determinada conducta constituye o no propaganda gubernamental, precisando que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública.
- b) Que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno; y
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación en la ciudadanía.

Así, en el caso concreto se tiene que si bien, las publicaciones fueron efectuadas por una servidora pública a través de su red social Facebook, no se advierte que su finalidad haya sido difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno empleadas por alguno de los poderes federal, estatal o municipal, y que con ello persiga una aceptación en la ciudadanía.

Lo anterior, en virtud de que únicamente utilizó la palabra “BIENESTAR” y la frase “CUARTA TRANSFORMACIÓN” de manera textual en sus publicaciones de Facebook, sin que se adviertan más elementos que permitan crear convicción acerca de que la utilización de los referidos términos, por sí solos puedan constituir propaganda gubernamental.

De ahí que no se considere que la denunciada haya vulnerado la norma por difundir propaganda gubernamental.

Propaganda personalizada

Como se citó en el apartado del marco normativo, la Sala Superior ha estimado que para determinar si la propaganda vulnera el mandato constitucional se deben atender los elementos:



personal, objetivo y temporal¹⁰; lo que se realiza en los siguientes términos:

a) **Personal.** Como ya se adelantó, para acreditar este elemento se tiene que identificar plenamente al servidor público, a través de la emisión de voces, imágenes o símbolos; por lo que es ineludible determinar primeramente si la denunciada cumple con la calidad de servidora pública.

Para ello tenemos que la Constitución Federal prevé en su artículo 128, párrafo 1 que:

“Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Ahora bien, la denunciada manifestó en su escrito de alegatos que ella participó en un proceso de elección consecutiva y que resultaba necesario hacer visible el compromiso que asumió desde la primera elección y en el ejercicio del cargo de Diputada Local¹¹.

Lo que conlleva a que la denunciada, al ostentarse como Diputada Local, es decir, al haber fungido en un cargo de elección popular contaba con la calidad de servidora pública, de ahí que se encuentre **acreditado** el elemento en estudio.

b) **Objetivo.** De la certificación realizada por la autoridad instructora se advierte que las expresiones utilizadas fueron complementarias de las imágenes y videos que difundió en su red social Facebook, como parte de su campaña política, es decir, únicamente hizo uso de tales expresiones, que si bien, son expresiones que reiteradamente utiliza el gobierno federal, lo cierto

¹⁰ Jurisprudencia 12/2015, PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

¹¹ Hecho reconocido que se cita en términos del artículo 325 de la Ley Electoral.

es que del análisis integral de su implementación no se advierte que con ello haya hecho uso de programas sociales o que con las solas expresiones haya incurrido en propaganda gubernamental.

De lo anterior tenemos que la denunciada estaba en su derecho de hacer uso de la libertad de expresión que tiene toda la ciudadanía mexicana, pues puede hacer la manifestación de sus ideologías o expresiones u opiniones que en su momento pudieran permitir la formación de opiniones públicas libres que lleven al fomento de una cultura democrática auténtica, sin transgredir a la normativa electoral

Sirve de referencia la jurisprudencia 11/2008¹², **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.-** Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, **expresiones** u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Aunado a lo anterior, y suponiendo sin conceder, que la denunciada haya utilizado las expresiones refiriendo la inclusión de los programas sociales en sus mensajes políticos a través de su red social, la jurisprudencia de rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, refiere que los

¹²Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009, páginas 20 y 21; así como en el enlace electrónico <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=libertad.de.expresi%c3%b3n>



partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas.

Ello, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

Por lo anterior, este Tribunal estima que este elemento **no se encuentra colmado**.

c) Temporal. De la certificación realizada por la autoridad instructora se advierte que la fecha en que se efectuaron las publicaciones fue el veintiséis, veintiocho y treinta de abril, así como el dos y cuatro de mayo, fechas en que se encontraba el periodo de campañas, tiempo en el que no se encuentra permitido la emisión de propaganda personalizada.

Sin embargo, como ya se dijo, no se advierte aspecto alguno que permita crear convicción a este Tribunal que la parte denunciada con la sola publicación de imágenes en su red social Facebook, mismas que acompañó de dos frases características del gobierno federal, haya incidido en la contienda.

De lo anterior se concluye que la denunciada no incurrió en promoción personalizada.

Uso de recursos públicos

Toda vez que del análisis previo no se advierte que la denunciada haya incurrido en la difusión de propaganda gubernamental a través de sus publicaciones y tampoco que sus publicaciones se estimen como promoción personalizada, aunado a que el denunciante, tampoco refirió las circunstancias bajo las cuales la denunciada supuestamente hizo uso indebido de los recursos públicos.

De ahí que no se acredita la vulneración a la norma electoral por el uso indebido de recursos públicos.

Conclusión

De lo anterior, se tiene que las manifestaciones de las que se da cuenta en el acta circunstanciada levantada por la Comisión de quejas y denuncias, no se advierte que se vulnere la norma electoral, es decir, por el solo uso de la palabra BIENESTAR y la frase CUARTA TRANSFORMACIÓN, en publicaciones a través de su red social Facebook, acrediten que la denunciada difundió propaganda gubernamental e hizo uso de recursos públicos para realizar promoción personalizada.

Aunado a que los hechos referidos por el denunciante únicamente se sustentan en los enlaces electrónicos aportados, mismos que al ser una prueba técnica y al no administrarse con mayores elementos, resulta insuficiente para tener acreditada la infracción denunciada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de rubro: **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN**¹³.

Aunado a que como ya fue previamente señalado, en caso de que la denunciada hubiera utilizado las expresiones como parte de su discurso político, sin que se acreditara el uso indebido de tales programas sociales, se encontraría en ejercicio de su derecho de realizar propaganda política, no obstante, en el caso, no se acreditó que los términos usados por la denunciada hayan repercutido en inequidad en la contienda electoral, o bien, que se haya posicionado ante el electorado por el solo uso de dos frases.

En ese sentido, tomando en consideración que en los procedimientos electorales sancionadores como el que ahora nos ocupa, lo que se presume es la inocencia de la denunciada, y corresponde al denunciante o a la autoridad instructora demostrar

¹³ Jurisprudencia 4/2014, consultable en: 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.



su culpabilidad fuera de toda duda razonable, y al no existir elementos en el expediente que permitan a esta autoridad jurisdiccional crear convicción de que los hechos denunciados hayan vulnerado la normativa electoral.

Con fundamento en el artículo 340 fracción I de la Ley Electoral, se declara la **inexistencia de la infracción denunciada**.

SÉPTIMO. Notificación

Notifíquese por correo electrónico al denunciante, personalmente a la parte denunciada en el domicilio que señaló para tales efectos y mediante oficio a la autoridad instructora, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 29, de la Ley de Medios Local, así como el acuerdo general 7/2021, emitido por el Pleno de este Tribunal.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es competente para resolver el presente procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Se declara **inexistente** la infracción a la normativa electoral atribuida a Elisa Zepeda Laguna.

TERCERO. Notifíquese a las partes, como ha quedado precisado en el apartado correspondiente.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resuelven por unanimidad de votos, las integrantes y el integrante del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta Maestra **Elizabeth Bautista Velasco**, Magistrado Maestro **Raymundo Wilfrido López Vásquez** y Licenciada **Lizbeth Jessica Gallardo Martínez**, Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrada Electoral, quienes

actúan ante el Licenciado **Rubén Ernesto Mendoza González**, Encargado del Despacho de la Secretaría General¹⁴, que autoriza y da fe.

¹⁴ Nombramientos de la Magistrada en funciones y del encargado del despacho de la Secretaría General, fueron aprobados en sesión privada del veintinueve de julio pasado.