

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: TRIJEZ-PES-004/2020

DENUNCIANTE: MARGARITA LÓPEZ SALAZAR

DENUNCIADO: JUAN MANUEL SOLÍS CALDERA, REGIDOR DEL AYUNTAMIENTO DE ZACATECAS

MAGISTRADA PONENTE: ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

SECRETARIA: DIANA GABRIELA MACÍAS ROJERO

Guadalupe, Zacatecas, a diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que **a)** tiene por acreditada la existencia de la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, atribuida a Juan Manuel Solís Caldera; **b)** declara inexistentes las infracciones relativas al uso indebido de recursos públicos y comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, y **c)** ordena dar vista a la LXIII Legislatura del Estado para que califique la infracción e imponga la sanción que corresponda.

Glosario

Ayuntamiento:	Ayuntamiento del Municipio de Zacatecas
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciado:	Juan Manuel Solís Caldera
Denunciante:	Margarita López Salazar
Coordinación/autoridad instructora:	Coordinación de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Ley de Medios:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado Zacatecas
Ley Electoral:	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
Ley Orgánica del Municipio	Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas

1. Antecedentes

1.1. Inicio del proceso electoral local. El siete de septiembre de dos mil veinte¹, inició el proceso electoral local en la entidad para la elección de la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

1.2. Sustanciación del expediente.

1.2.1. Denuncia. El dieciocho de noviembre, Margarita López Salazar denunció a Juan Manuel Solís Caldera por las siguientes infracciones:

- Promoción personalizada.
- Utilización de recursos públicos y
- Comisión de actos anticipados de precampaña y campaña.

Ello, debido a que el *denunciado* rindió un informe de labores el día veintitrés de octubre, a través de la red social *Facebook* y lo publicitó mediante la colocación de espectaculares y la entrega de panfletos.

1.2.2. Acuerdo de radicación, reserva de admisión, emplazamiento a investigación. En la misma fecha, la *autoridad instructora* radicó el asunto; reservó la admisión de la denuncia y el emplazamiento, y ordenó diligencias de investigación.

1.2.3. Admisión, primer emplazamiento y primera audiencia de pruebas y alegatos. El veinticinco siguiente, admitió la queja, y ordenó emplazar a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tuvo verificativo el veintiocho posterior.

1.2.4. Primera remisión del expediente al Tribunal y turno. En su oportunidad, remitió a este Tribunal tanto las constancias integradas motivo de la instrucción del presente procedimiento como el informe circunstanciado, por lo cual la magistrada presidenta acordó integrar el expediente TRIJEZ-PES-004/2020, turnarlo a su ponencia para verificar su debida integración, y elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

1.2.5. Primer acuerdo plenario. El tres de diciembre, el Pleno de este Tribunal ordenó remitir el expediente a la *autoridad instructora* para que admitiera el procedimiento y emplazara al denunciado por la infracción de actos anticipados de precampaña, así como para que investigara y obtuviera mayores elementos para resolver.

¹ En adelante, todas las fechas se refieren a dos mil veinte salvo precisión en contrario.

1.2.6. Acuerdo de regularización del procedimiento. El once de diciembre, *la autoridad instructora* ordenó dejar sin efectos la admisión, el emplazamiento y la audiencia de pruebas y alegatos; admitir de nueva cuenta el procedimiento, y emplazar a las partes a una nueva audiencia de pruebas y alegatos.

1.2.7. Segundo emplazamiento y segunda audiencia de ley. En la misma fecha, emplazó al *denunciado* y a las personas que estimó podrían tener alguna responsabilidad en el procedimiento, así como a la denunciante a una segunda audiencia de pruebas y alegatos que tuvo verificativo el dieciséis siguiente.

1.2.8. Segunda remisión del expediente a este Tribunal. El dieciséis de diciembre, *la autoridad instructora* remitió nuevamente el expediente y rindió el correspondiente informe circunstanciado. La magistrada presidenta lo retornó a su ponencia para que se revisara la debida integración y se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

1.2.9. Segundo acuerdo plenario. En su oportunidad, esta autoridad ordenó remitir de nueva cuenta el expediente a la *autoridad instructora* para que regularizara el procedimiento.

1.2.10. Juicio ciudadano federal. El veintisiete de diciembre, *la denunciante* impugnó el acuerdo plenario señalado en el punto anterior, ante la Sala Regional Monterrey quien decidió de desechar el medio de impugnación.

1.3. Trámite ante este Tribunal.

1.3.1. Tercera remisión del expediente a este Tribunal. En su oportunidad se recibió de nueva cuenta el expediente en este órgano jurisdiccional.

1.3.2. Re-retorno a ponencia. El dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, la magistrada presidenta acordó re-turnar el expediente a su ponencia para los efectos de los artículos 422, párrafo 3 de la *Ley Electoral* y 79 del *Reglamento de Quejas*.

2. Competencia

Este Tribunal es competente para resolver este asunto porque se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia la presunta infracción a la normativa electoral por parte de un servidor público en materia

de propaganda gubernamental, uso indebido de recursos públicos, y actos anticipados de precampaña y campaña.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la *Constitución Federal*; 42, apartado B, fracción VIII de la *Constitución Local*; 405, fracción IV, 417, numeral 1, fracciones I, II y III, y 423 de la *Ley Electoral*, así como 1, 6, fracción VIII y 17, fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

3. Procedencia.

Esta autoridad no advierte que el *denunciado* hubiere hecho valer alguna causal de improcedencia o que se actualice alguna que impida el análisis de fondo del asunto.

4. Estudio de fondo

4.1. Planteamiento

En su escrito inicial Margarita López Salazar señaló que Juan Manuel Solís Caldera:

- Rindió un informe de labores el día veintitrés de octubre, mediante la red social *Facebook*².

Lo que, desde su perspectiva, no se justifica porque él en su calidad de regidor no está obligado a rendir informes de labores, sino que esa facultad corresponde al presidente municipal como se desprende del artículo 60, fracción I, inciso a) de la *Ley Orgánica del Municipio*. De manera que su única intención fue posicionar su imagen con el cargo que ostenta.

- Compró y colocó dos anuncios espectaculares. Uno, en Calzada García Salinas, a un costado de la tienda de conveniencia Soriana, y el otro, en el Boulevard Metropolitano, en el sentido de Zacatecas a Guadalupe, frente a *Ciudad Administrativa*. Los cuales se exhibieron por lo menos del quince de octubre al dieciocho de noviembre. En ellos se aprecia en primer plano el rostro del regidor; al centro, la frase: **MANOLO SOLÍS**; en la parte inferior, **INFORME 2020** y debajo **21 DE OCTUBRE**, y al final la leyenda: **REGIDOR DE LA GENTE**.
- Adquirió y distribuyó un panfleto que circuló en toda la capital del estado, en el cual aparece la imagen del regidor, con las leyendas, en

² Visible en la liga electrónica: <http://www.facebook.com.watch/?v=4039223946106019>.

la parte superior: *MANOLO SOLÍS, ZACATECAS CAPITAL* y en la parte inferior, *INFORME 2020, EL REGIDOR DE LA GENTE*.

Por su parte, el *denunciado* refirió que:

- Rindió su informe de actividades el día veintitrés de octubre, mediante un video publicado en su página de la red social *Facebook*, y lo pautó para que se transmitiera del veinticuatro al veintiocho de octubre. Pautas que tuvieron un costo de 1,000.00 (Mil pesos 00/100 Moneda Nacional).
- El video fue elaborado por Nohemí Alejandra Perales Miranda, su asistente y asesora, así como por su amigo Luis Antonio Garay Gutiérrez.
- Contrató con la empresa publicitaria *IDEA CREATIVE DESIGN* la impresión de dos (2) espectaculares, y rentó el espacio ubicado en Paseo García Salinas de la Ciudad de Zacatecas para colocar uno (1) de ellos.
- Adela Sotelo³ le permitió colocar otro de los anuncios publicitarios en el espacio ubicado en Calzada Héroes de Chapultepec, frente a Ciudad Administrativa, Código Postal 98160, en la ciudad de Zacatecas.
- Los espectaculares estuvieron colocados, uno del dieciocho al veintiocho de octubre, y el otro, del diecinueve al veintiocho de octubre.
- Mandó imprimir los panfletos con la empresa IMPREX. De los cuales, bajo protesta de decir verdad manifiesta que únicamente repartió trescientos (300) en algunas colonias de la capital y en el primer cuadro del centro histórico de la ciudad de Zacatecas, el día veintitrés de octubre, con la ayuda de Nohemí Alejandra Perales Miranda, José Luis Campos Pérez, Lizbeth Martínez Rodríguez, y Luis Antonio Garay Gutiérrez.
- Todos los gastos que realizó para la rendición del informe los pagó con recursos personales, no con recursos públicos.

³ Representante del espacio publicitario.

Es su derecho y obligación como servidor público rendir un informe de labores siempre que cumpla con las directrices que establece la normativa, y que el informe que rindió el presidente municipal no podría considerarse como su informe, porque aquél da cuenta del trabajo realizado por la administración pero no por el Cabildo.

- En la publicidad que utilizó no se advierte que pretenda obtener el voto a su favor o de algún tercero ni influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
- Debe sancionarse a la *denunciante* porque su denuncia es frívola, de acuerdo a lo señalado por la jurisprudencia 33/2002⁴.

4.2. Materia de la controversia.

De acuerdo con lo planteado por las partes, en este asunto debe analizarse:

A. La existencia de los hechos denunciados.

B. En el supuesto de que se acredite su existencia, si constituyen una infracción a la normatividad electoral. En esa lógica tendrá que definirse:

B.1. Si se configura o no la promoción personalizada del regidor del *Ayuntamiento*, Juan Manuel Solís Caldera.

B.2. Si se configura o no la vulneración al principio de imparcialidad por parte del regidor del *Ayuntamiento*, por la indebida utilización de recursos públicos para rendir y publicitar su informe de actividades.

B.3. Si se configura la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña.

C. Si se demuestra la infracción, si está acreditada la responsabilidad del *denunciado*.

D. En su caso, si se da vista al superior jerárquico porque el *denunciado* es un servidores público.

E. Y finalmente, si debe sancionarse a Margarita López Salazar por la presentación de una queja presuntamente frívola, como afirma el *denunciado*.

A. Existencia de los hechos.

⁴ El rubro de la jurisprudencia es: **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.**

Previo al análisis de las infracciones denunciadas en el presente asunto es necesario verificar la existencia de los hechos y las circunstancias en que se realizaron, a partir de las afirmaciones de las partes y los medios de prueba por ellos ofrecidos, así como por los que fueron recabados por la *autoridad instructora* en la sustanciación del procedimiento.

A.1. Pruebas.

i. Pruebas aportadas por la *denunciante*.

a. Técnicas.

- Disco compacto que contiene las fotografías de la propaganda denunciada, y el video denominado *Informe de Labores Facebook*, publicado en la página de *Facebook* del *denunciado*.

b. Documental privada. Ejemplar del panfleto.

ii. Pruebas aportadas por el *denunciado*.

a. Documentales privadas:

- Contrato de paquete publicitario suscrito por *IDEA CREATIVE DESIGN* y Juan Manuel Solís Caldera.
- Permiso para colocar propaganda, suscrito por Adela Sotelo.
- Nota de venta de *IDEA CREATIVE DESIGN*, del día veintidós de octubre, por la cantidad de 17,594.84 (Diecisiete mil quinientos noventa y cuatro pesos 84/100 Moneda Nacional).
- Copia simple del estado de cuenta del mes octubre de la cuenta de nómina de Juan Manuel Solís Caldera.
- Nota de venta de *IMPRESX*, del día siete de octubre, por la cantidad de 9,405.00 (Nueve mil cuatrocientos cinco pesos 00/100 Moneda Nacional).
- Copia simple del estado de cuenta del periodo que va del dos de octubre al cuatro de noviembre, de una tarjeta de crédito a nombre de Juan Manuel Solís Caldera.
- Copia simple de la captura de pantalla de los costos de la publicidad pautaada en la red social *Facebook*.
- Escrito del guion del informe de actividades que rindió el regidor Juan Manuel Solís Caldera.
- Escritos signados por Nohemí Alejandra Perales Miranda, José Luis Campos Pérez, Lizbeth Martínez Rodríguez, y Luis Antonio Garay Gutiérrez.

iii. Pruebas recabadas por la *autoridad instructora*.

a. Documentales públicas:

- Copia certificada de la relación de integrantes del Ayuntamiento de Zacatecas para el periodo constitucional 2018-2021.
- Acta circunstanciada de diecinueve de noviembre, levantada por la *autoridad instructora* para certificar la existencia y contenido de los anuncios espectaculares denunciados, del panfleto y del disco compacto exhibido por la *denunciante*.
- Acta circunstanciada del veinte de noviembre, levantada por la *autoridad instructora* para certificar el contenido de la liga electrónica: <http://www.facebook.com/manolosoliscaldera/videos/informe-de-actividades-2020/4039223946106019>.

- Oficio PMZySFyTM/479/2020, suscrito por la Secretaria de Finanzas y Tesorera Municipal de Zacatecas, por el que informó que no se erogaron recursos públicos para el pago de publicidad a nombre de Juan Manuel Solís Caldera.
- Acta circunstanciada de ocho de diciembre, levantada por la *autoridad instructora* para certificar en la página de *Facebook* del *denunciado* el lapso por el que fue pautado el material audiovisual denunciado, el costo y la forma de pago.

b. Documentales privadas.

- Copia simple del escrito signado por Diana Legaspi Correa, por el cual informó a la *Coordinación* que el día siete de octubre vendió dieciocho mil quinientos (18,500) panfletos a Juan Manuel Solís Caldera; que el material se lo entregó el veintiuno siguiente, y le pagó mediante transferencia bancaria la cantidad de 9,405.00 (Nueve mil cuatrocientos cinco pesos 00/100 Moneda Nacional).
- Escrito signado por José Ramiro López Soto, representante legal de la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN*, por el cual informó a la *Coordinación* que celebró un contrato con Juan Manuel Solís Caldera para impresión y colocación de espectaculares, y renta de un espacio publicitario, por el precio de 17,600.00 (Diecisiete mil seiscientos pesos 00/100 MONEDA NACIONAL), pagados por transferencia bancaria y efectivo.
- Escrito signado por Juan Antonio Garay Gutiérrez, por el que informa a la *Coordinación* que participó en la producción del video y repartió los panfletos relativos al informe de labores, en las colonias Tres Cruces, Centro y Lázaro Cárdenas.
- Copia simple del escrito signado por Lizbeth Martínez Rodríguez, por el que informa a la *Coordinación* que repartió los volantes relativos al informe de labores, el veintitrés de octubre de diecisiete a diecinueve horas, en las colonias Centro, Lázaro Cárdenas y Tres Cruces.
- Escrito signado por Nohemí Alejandra Perales Mireles, por el que informa a la *Coordinación* que trabaja en el Ayuntamiento de Zacatecas como administrativo especializado; que produjo el video y que repartió los volantes relativos al informe de labores el día veintitrés de octubre, de diecinueve a veintiuna horas en las colonias Centro, Lázaro Cárdenas y Tres Cruces.
- Escrito signado por Adela López Soto, por el que informó a la *Coordinación* que le prestó a Juan Manuel Solís Caldera el espacio publicitario ubicado en Calzada Héroes de Chapultepec, del municipio de Zacatecas porque es de su propiedad.
- Copia simple del escrito signado por José Luis Campos Pérez, por el que informó a la *Coordinación* que repartió los volantes relativos al informe de labores el día veintitrés de octubre de diecinueve a veintiuna horas, en las colonias Tres Cruces, Centro y Lázaro Cárdenas.
- Escrito sin firma, presuntamente, presentado por Luis Antonio Garay Gutiérrez, por el que informó a la *Coordinación* que los recursos con los que pagó las pautas se los entregó en efectivo el *denunciado* y que se pagó a *Facebook* la cantidad de 1,100.00 (Mil cien pesos 00/100 Moneda Nacional) de los cuales se gastaron 700.80 (Setecientos pesos 80/100 Moneda Nacional).

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 409 de la *Ley Electoral* en relación con el 48 del *Reglamento de Quejas* las pruebas documentales públicas reseñadas en este apartado tienen valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario, y las técnicas y documentales privadas únicamente tiene valor indiciario.

A.2. Hechos no controvertidos.

i. El denunciado es un servidor público.

Juan Manuel Solís Caldera es regidor del *Ayuntamiento*, según consta en la relación de integrantes del Ayuntamiento de Zacatecas⁵ que hizo llegar al expediente el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral.

ii. Existencia del material audiovisual.

Es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba⁶ la existencia del material audiovisual que el regidor *denunciado* utilizó para rendir su informe de actividades, así como su contenido, aportado por él mismo⁷ y desahogado por la autoridad instructora en acta circunstanciada⁸.

Así como que el material lo produjeron la asistente del regidor, Nohemí Alejandra Perales Miranda y su amigo Luis Antonio Garay Gutiérrez. Él lo reconoció, y en los escritos⁹ que presentaron ambas personas durante la investigación reconocieron que fueron ellos quienes produjeron el video de referencia.

iii. El regidor denunciado difundió su informe de labores en su página de la red social Facebook.

Es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba que el *denunciado* difundió su informe de actividades el veintitrés de octubre, en su página de *Facebook*. Él reconoció como suya la página y afirmó que la utiliza como herramienta de comunicación digital para informar a la ciudadanía sobre las actividades que realiza, así como sobre los acontecimientos importantes del *Ayuntamiento*.

⁵ Documento público que obra a folios 38 y 39 del expediente.

⁶ Conforme a los artículos 408 y 34 de la *Ley Electoral* y el *Reglamento de Quejas*, respectivamente, no serán objeto de prueba los hechos reconocidos.

⁷ Documento privado en el que consta el mensaje que el regidor pronunció en el material audiovisual, el cual está a folios 61,62, 63 y 64.

⁸ El acta obra a folios del 69 al 85 del expediente.

⁹ Documentales privadas que obran a folios 222 y 230.



iv. El denunciado compró y colocó en la capital del estado los espectaculares denunciados.

Es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba que el *denunciado* adquirió¹⁰ dos (2) anuncios espectaculares con la agencia publicitaria *IDEA CREATIVE DESIGN*, con dimensiones de 12.70 por 7.20 metros, y de 12.20 por 3.70 metros. El costo que pagó por ellas fue \$4,100.00 (Cuatro mil cien pesos 00/100 Moneda Nacional) y \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 Moneda Nacional), respectivamente.

Asimismo reconoció que rentó¹¹ el espacio publicitario ubicado en Paseo Francisco García Salinas, esquina con Avenida José López Portillo, en la ciudad de Zacatecas, por un importe de \$8,000.00 (Ocho mil pesos 00/100 Moneda Nacional).

Y que contrató¹² con la empresa publicitaria *IDEA CREATIVE DESIGN* la instalación de una de las lonas en el espacio publicitario que ésta le arrendó por la cantidad de \$3,500.00 (Tres mil quinientos pesos 00/100 Moneda Nacional).

El representante legal de la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN* reconoció¹³ que firmó un contrato con Juan Manuel Solís Caldera para la impresión de dos (2) lonas alusivas a su informe de labores, con las dimensiones que él especificó; así como para la renta del espacio publicitario ubicado en José López Portillo, Código Postal 98098, de la Ciudad de Zacatecas, y la

¹⁰ El costo y las dimensiones de los anuncios espectaculares se desprende del contrato de paquete publicitario, así como de la nota de venta expedida por la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN*, exhibidos por el *denunciado* durante la investigación preliminar.

¹¹ El costo se desprende del contrato de paquete publicitario.

¹² El contrato puede consultarse a folio 46 del expediente.

¹³ El documento obra a folio 220.

instalación de una lona. Así como que el precio pactado fue de \$17,600.00 (Diecisiete mil seiscientos pesos 00/100 Moneda Nacional).

El *denunciado* adjuntó al expediente¹⁴ el original del escrito por el que Adela Sotelo lo autorizó para que utilizara el espacio publicitario ubicado en Calzada Héroes de Chapultepec, en la Ciudad de Zacatecas, durante el periodo que va del diecinueve al veintiocho de octubre. Persona que manifestó ser la propietaria del espacio.

De igual forma, al responder las preguntas formuladas por la *Coordinación* en las diligencias de investigación¹⁵ ordenadas por esta autoridad jurisdiccional, Adela Sotelo manifestó que sí le prestó al denunciado el espacio publicitario ubicado en esa dirección, porque es de su propiedad, pero en el expediente no consta documento que así lo demuestre.

Asimismo, es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba que colocó un anuncio espectacular en Paseo García Salinas y, el otro, en Calzada Héroes de Chapultepec, frente a Ciudad Administrativa, ambos en la ciudad de Zacatecas.¹⁶

v. En los anuncios espectaculares aparece la imagen del servidor público, su nombre, cargo e información sobre el lugar y fecha del informe de labores.

Es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba que en los anuncios espectaculares aparece la imagen del servidor público; su nombre: **MANOLO SOLÍS**; las leyendas: **El Regidor De La Gente e Informe de Labores**, así como la fecha en que se rendiría el informe, y el logo de la red social *Facebook*.¹⁷

Enseguida se insertan las imágenes de los anuncios espectaculares:

¹⁴ Obra a folio 49.

¹⁵ El documento original obra a folio 232 del expediente.

¹⁶ Así lo refiere en su escrito presentado el veinte de noviembre.

¹⁷ Así lo refiere en el escrito de alegatos presentado el veintiocho de noviembre.



Ubicación: Paseo García Salinas, esquina con Avenida López Portillo, en la ciudad de Zacatecas.



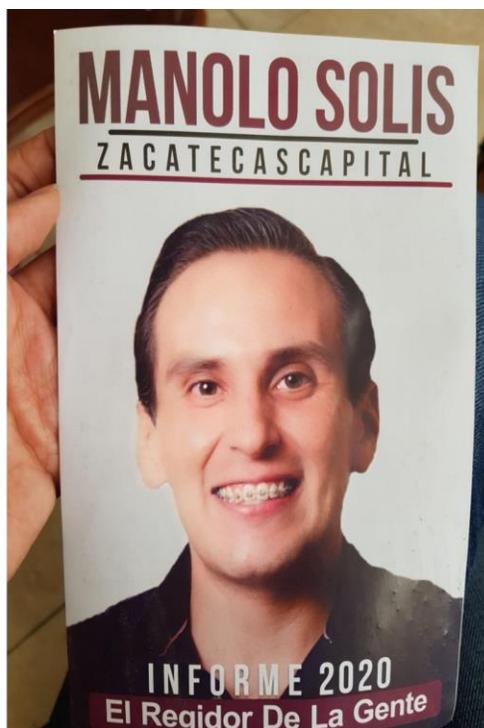
Ubicación: Calzada Héroes de Chapultepec, frente a Ciudad Administrativa, en la ciudad de Zacatecas.

vi. El denunciado compró dieciocho mil quinientos (18,500) panfletos a la empresa IMPREX.

Es un hecho reconocido y por tanto no sujeto a prueba que el *denunciado* adquirió con la empresa IMPREX la cantidad de dieciocho mil quinientos (18,500) panfletos¹⁸, y que los repartió con la ayuda de sus colaboradores y amigos.

Panfleto:

¹⁸ Dicho reconocimiento lo realizó al responder el requerimiento formulado por la *Coordinación*, y en el escrito de alegatos que presentó el veintiocho de noviembre.



A.3. Hechos sujetos a prueba.

i. Los anuncios espectaculares se exhibieron por lo menos del dieciocho al veintiocho de octubre.

La *denunciante* afirmó que los anuncios espectaculares estuvieron colocados, por lo menos, del quince de octubre al dieciocho de noviembre. El *denunciado*, por su parte, sostuvo que los espectaculares se exhibieron, uno del dieciocho al veintiocho de octubre y otro, del diecinueve al veintiocho de octubre.

En el contrato del paquete publicitario celebrado con la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN* aparece que la publicidad sería colocada el dieciocho de octubre y retirada el veintiocho de ese mes. Asimismo, la persona que se dice dueña del espacio publicitario ubicado en Calzada Héroes de Chapultepec, de

la Ciudad de Zacatecas, frente a Ciudad Administrativa, le otorgó permiso al denunciado para utilizarlo del diecinueve al veintiocho de octubre.

En el acta de certificación de hechos¹⁹ levantada por la Titular de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas consta que para el día diecinueve de noviembre no se encontraron los anunciados publicitarios denunciados.

Entonces, solo se tiene certeza de que el espectacular colocado en Paseo Francisco García Salinas, a un costado de la tienda de conveniencia Soriana, fue exhibido el tiempo establecido en el contrato; es decir, del dieciocho al veintiocho de octubre, pues ninguno de los contratantes manifestó que se haya incumplido con alguna de las estipulaciones pactadas, y que el espectacular colocado en Calzada Héroes de Chapultepec fue exhibido del diecinueve al veintiocho de octubre, que es el tiempo que lo autorizó a utilizarlo la persona que se ostenta como propietaria del inmueble.

Aunado a ello, en el expediente no existe algún otro elemento que demuestre que los espectaculares hayan permanecido más allá de ese tiempo, excepto por el dicho de la *denunciante*.

ii. El *denunciado* distribuyó trescientos (300) folletos con la ayuda de amigos y colaboradores.

La *denunciante* señaló que el folleto distribuido por el regidor circuló en toda la capital del estado. Por su parte, el *denunciado* afirmó que el veintitrés de octubre, de las diecinueve a las veintiuna horas entregó trescientos folletos con ayuda de amigos y colaboradores²⁰, en algunas colonias de la capital y el primer cuadro del centro histórico de la ciudad de Zacatecas.

Él ofreció como prueba de su dicho los documentos firmados por Nohemí Alejandra Perales Miranda –asistente personal y asesora –, José Luis Campos Pérez, Lizbeth Martínez Rodríguez y Luis Antonio Garay Gutiérrez, así como la nota de venta de la empresa *IMPRESX*. En los documentos las personas señaladas manifestaron que colaboraron de manera voluntaria para la distribución del panfleto, en ese día y durante ese horario, y en la nota consta el tiraje.

¹⁹ Documento que obra a folios del 69 al 85.

²⁰ Esto lo señaló en su escrito de alegatos presentado el veintiocho de noviembre, y además exhibió los documentos originales firmados por cuatro personas el día veintitrés de octubre. Documentos que obran a folios del 106 al 113.

Y la autoridad instructora recabó la copia simple del documento, presuntamente, firmado por Diana Legaspi Correa, mediante el cual le informó que el día veintiuno de octubre le entregó los panfletos al denunciado. El documento fue recibido por correo electrónico.

A partir de los elementos señalados es factible sostener que únicamente está demostrado que se distribuyeron trescientos (300) de los dieciocho mil quinientos (18,500) panfletos que se imprimieron, en las colonias Centro, Tres Cruces y Lázaro Cárdenas de la capital del estado, porque así lo reconoció expresamente el *denunciado* al comparecer al procedimiento y corroboran su dicho las personas que afirman los repartieron. Y en el expediente no obra algún otro elemento que lleve a concluir que se repartió el resto de los folletos adquiridos.

En el procedimiento especial sancionador como el que ahora nos ocupa, la *denunciante* tiene la carga de probar los hechos motivo de la denuncia. Así como lo ha sostenido la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2010²¹; lo que significa que quien inicia el procedimiento tiene la obligación de aportar los elementos de prueba con que cuente para demostrar la hipótesis que sostiene o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse al no estar a su alcance, con independencia de las facultades que tiene la autoridad investigadora para allegarse de otros elementos probatorios.

Asimismo, es criterio de la Sala Superior que si bien el procedimiento especial sancionador se rige preponderantemente por el principio dispositivo, esa circunstancia no es una limitante para que la autoridad investigadora ejerza su facultad de investigación, como se aprecia en la jurisprudencia 22/2013²².

En ese sentido, correspondía a la *denunciante* demostrar que el *denunciado* distribuyó los panfletos en toda la capital del estado, como señaló en su escrito inicial, pero únicamente ofreció como elemento de prueba un ejemplar del panfleto.

Sin embargo, *la autoridad investigadora* en ejercicio de sus facultades indagó sobre la elaboración y distribución de los folletos con el *denunciado*, con el *Ayuntamiento* y con la empresa que los elaboró.

²¹ El rubro de la Jurisprudencia es: **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.**

²² El rubro de la jurisprudencia es: **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.**

Pero, únicamente quedó acreditado cual fue el tiraje de los panfletos y la cantidad distribuida, menor al tiraje, en las colonias Centro, Tres Cruces y Lázaro Cárdenas.

iii. La producción del video y la publicidad no fueron pagadas con recursos públicos.

La *denunciante* sostuvo que Juan Manuel Solís Caldera utilizó recursos públicos para rendir su informe de labores, y él señaló que utilizó recursos propios para cubrir el costo.

Con los elementos de prueba allegados al procedimiento no se acreditó que el pago de los gastos para rendir y publicitar el informe del regidor del *Ayuntamiento* se haya cubierto con recursos públicos como afirma la *denunciante*.

Lo que está acreditado es que el *denunciado* cubrió el costo de la impresión, la renta del espacio publicitario y colocación de la propaganda impresa, con recursos de cuentas bancarias a su nombre, y con dinero en efectivo del que no se determinó su origen. Excepto por el costo de la renta de uno de los espacios publicitarios que fue una donación por parte de la persona que se ostenta como propietaria del mismo.

En efecto, la Secretaria de Finanzas y Tesorera del Municipio de Zacatecas²³ informó a la *autoridad instructora* que no encontró cuentas por liquidar certificadas a nombre de Juan Manuel Solís Caldera por contratación de publicidad, de anuncios espectaculares; la elaboración o distribución de dípticos o panfletos, y la elaboración y/o contratación de publicidad en redes sociales alusivas al informe de gestión del regidor.

Y en el expediente únicamente constan los pagos realizados por el regidor con su tarjeta de nómina y su tarjeta de crédito, así como el dicho del representante de la empresa publicitaria y de la persona dueña de la empresa que imprimió los panfletos, en el sentido de que Juan Manuel Solís Caldera cubrió el costo de los espectaculares y panfletos mediante pago con tarjeta de nómina y en efectivo.

También está acreditado que el material audiovisual fue producido por la colaboradora del *denunciado*, Nohemí Alejandra Perales Miranda y su amigo Luis Antonio Garay Gutiérrez. Hecho que corroboraron ambas personas al responder los requerimientos formulados por la *autoridad instructora*.

²³ Oficio PMZ/SFyTM/479/2020, visible en a folios 87 y 88.

Así como que la publicidad del video en la red social *Facebook* fue cubierta por Luis Garay. Según la información que obtuvo la oficialía electoral de la página de *Facebook* del usuario *Manolo Solís*, a raíz de la instrucción que dio este órgano jurisdiccional a la *autoridad instructora* para que requiriera a la empresa *Facebook* que informara el lapso durante el cual se pautó el material, el costo, la forma de pago y la persona que lo pagó. En el acta se advierte que el material audiovisual fue difundido como propaganda pagada por Luis Garay.

Sin embargo, no se tiene certeza de la cantidad pagada por la publicidad del video ni del origen de esos recursos. Ello es así, porque el *denunciado* señaló que pagó una cantidad, pero en la *biblioteca de anuncios* de su página de *Facebook* aparece una cantidad distinta. Y si bien, en el expediente obra un documento enviado del correo electrónico de Luis Antonio Garay Gutiérrez en el que afirmó que el *denunciado* le entregó el dinero en efectivo para el pago de la publicidad, tal documento no está firmado ni de forma manuscrita ni electrónicamente, o al menos no lo refiere así la autoridad instructora, que fue quien recibió el documento electrónico.

En efecto, al comparecer al procedimiento el *denunciado* señaló que pagó la cantidad de \$1,000.00 (Mil pesos 00/100 Moneda Nacional) para que el video se transmitiera del veinticuatro al veintiocho de octubre, en *Facebook*. Sin embargo, en la certificación de hechos levantada por la oficialía electoral²⁴, aparecen distintas cantidades como el costo por la pauta del video, mismas que, presuntamente, fueron cubiertas por Luis Garay.

A continuación se precisan las cantidades pagadas por la difusión de la publicidad y la forma en que fue cubierto el pago, de acuerdo con las pruebas que existen en el expediente:

- **Espectaculares**

Como quedó precisado con anterioridad, conforme al contrato firmado con la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN*, el costo de la impresión de dos (2) espectaculares, la renta del espacio publicitario y la colocación de un (1) espectacular fue de \$17,600.00 (Diecisiete mil seiscientos pesos 00/100 Moneda Nacional).

El pago se realizó mediante transferencia electrónica y en efectivo. Así se advierte de la copia simple del estado de cuenta de la cuenta de nómina²⁵ del *denunciado*: realizó una transferencia de \$7,000.00 (Siete mil pesos 00/100

²⁴ Documento público visible en los folios del 250 al 251.

²⁵ Véase a folios del 53 al 55.

Moneda Nacional) a José Ramiro López Soto, quien se ostentó como representante de la empresa *IDEA CREATIVE DESIGN*.

Y José Ramiro López Soto al responder un requerimiento de la *autoridad instructora* señaló que el *denunciado* le pagó el precio fijado en el contrato por transferencia bancaria y en efectivo.

- **Panfletos**

Por su parte, el costo de los panfletos fue de \$9,405.00 (Nueve mil cuatrocientos cinco pesos 00/100 Moneda Nacional), conforme a la nota de venta²⁶ de la empresa IMPREX, exhibida por el *denunciado*.

En el estado de cuenta de la tarjeta de crédito del *denunciado* se observa que realizó un pago a *CLIP MX*IMPREX CIUDAD DE M*, por la cantidad de \$3,135.00 (Tres mil ciento treinta y cinco pesos 00/100 Moneda Nacional) de un monto inicial \$9,405.00 (Nueve mil cuatrocientos cinco pesos 00/100 Moneda Nacional).

Y Diana Legaspi Correa²⁷ al responder a un requerimiento de la *autoridad instructora* señaló que Juan Manuel Solís Caldera cubrió el costo de los panfletos por transferencia bancaria de una cuenta de nómina.

- **Publicidad en Facebook.**

La oficialía electoral levantó una certificación en la que precisó, por una parte, que en la *biblioteca de anuncios* de la página de *Facebook* del usuario *Manolo Solís* está alojada la publicidad del *Informe de actividades 2020*, que consta de tres anuncios y, por otra, que en el apartado *detalles del resumen*, aprecia como *importe gastado*²⁸ dos montos: \$700-\$799 (MXN).

También precisó que los tres videos están identificados con distintos números. Y en cada uno de ellos señala el *importe gastado* en el que aparecen dos montos en cada uno, como se muestra a continuación:

No. Identificador	Datos del anuncio	Importe gastado
402923530733732	<i>Inactivo</i>	300 - \$399 (MXN)

²⁶ Visible a folio 56.

²⁷ El documento obra a folios 58 y 59.

²⁸ De acuerdo con la información que proporciona la propia página, el importe gastado es un estimado del dinero gastado en los anuncios, pero que puede ser distinta a la cantidad que aparece en la sección de facturación del administrador de anuncios o en el gasto total de la cuenta. <https://www.facebook.com/business/help/>. Sitio consultado el veinticuatro de enero de dos mil veintiuno, a las veintidós horas con cinco minutos.

No. Identificador	Datos del anuncio	Importe gastado
	27 oct 2020 - 29 oct 2020	
647808456121726	<i>Inactivo</i> 24 oct 2020 - 25 oct 2020	\$100 - \$199 (MXN)
690483918559119	<i>Inactivo</i> 24 oct 2020 - 25 oct 2020	\$200 - \$299 (MXN)

En los tres casos se especifica que la publicidad fue pagada por Luis Garay.

Sin embargo, ese dato no puede corroborarse porque aparece una inconsistencia en el requerimiento de la *Coordinación*.

En el expediente²⁹ obra un escrito sin firma en el que al calce aparece el nombre de Luis Antonio Garay Gutiérrez, por el cual, presuntamente informó cuál fue el gasto total de las tres pautas. El documento fue enviado mediante correo electrónico a la *Coordinación*, en respuesta al requerimiento formulado el ocho de diciembre, por oficio IEEZ-02-CCE/112/2020.

El requerimiento se originó a raíz del acuerdo plenario dictado el tres de diciembre por este órgano jurisdiccional, en el que ordenó a la *autoridad instructora* requerir a *Facebook* para que informara sobre el lapso que se contrató el pautado del material audiovisual, el costo, la forma de pago y quién cubrió el pago.

El cuatro de diciembre, la *autoridad instructora* recibió el acuerdo plenario y acordó realizar las diligencias ordenadas por esta autoridad jurisdiccional. Sin embargo, en relación con el requerimiento que se formuló a *Facebook*, consideró que las diligencias se podían realizar desde la unidad de oficialía electoral.

De manera que, por oficio IEEZ-02-CCE/111/2020, de siete de diciembre, solicitó la colaboración de la oficialía electoral para que certificara los datos alojados en la liga <https://www.facebook.com/manolosoliscaldera/>, específicamente, los que se encontraban en el apartado *Transparencia de la misma página*, en la sección *biblioteca de anuncios*.

²⁹ Visible a folios 264 y 265.

La titular de la oficialía electoral entregó a la *Coordinación* el acta de certificación de hechos el nueve de diciembre a las quince horas con cuarenta y cinco minutos.

No obstante, por oficio IEEZ-02-CCE/112/2020, de ocho de diciembre, a las catorce treinta horas, la *autoridad instructora* requirió a Luis Antonio Garay Gutiérrez le informara de dónde obtuvo los recursos para pagar la difusión del video denominado *Informe de Actividades 2020*, y cuánto fue lo que pagó por la difusión de los tres anuncios. Es decir, le requirió antes de que la oficialía electoral le informara que en el perfil de *Facebook* aparecía que quien costeó la publicidad fue Luis Garay.

B. Análisis de las infracciones denunciadas.

B.1. ¿Se configura la promoción personalizada del regidor y el uso indebido de recursos públicos?

i. Marco normativo.

El artículo 134, párrafos séptimo y octavo³⁰ de la *Constitución Federal* establece que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos (económicos, materiales y humanos) que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos.

Asimismo, dispone que la propaganda de todo tipo, que difundan los entes públicos, deberá tener carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social, y prohíbe que mediante ella se realice promoción personalizada de servicios públicos, a través del nombre la imagen, las voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

El objetivo de la norma es evitar la inequidad en la contienda, vía el uso de recursos públicos, y que se utilice el cargo para promover ambiciones personales de naturaleza política³¹, para posicionarse de cara a un proceso

³⁰ **Artículo 134** [...] *Los servidores públicos de la Federación, de 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 esa propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

[...]

³¹ Al respecto véase la Acción de Inconstitucionalidad 42/2014.

electivo, mediante propaganda encubierta, so pretexto de informar a la ciudadanía respecto de la gestión o la función pública.

El párrafo séptimo de la norma constitucional prescribe que los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos, los apliquen con imparcialidad, con el objeto de salvaguardar la equidad en la contienda electoral, y así evitar que algún partido político o candidato obtenga un beneficio que afecte el equilibrio de la contienda.

El párrafo octavo, por su parte, también tiene como objeto salvaguardar la equidad en la contienda electiva prohibiendo a los servidores públicos que utilicen propaganda gubernamental en la que se resalte su nombre, imagen, voz y logros para hacer promoción personalizada.

Se está frente a propaganda gubernamental³² cuando es difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos, así como cuando su contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público.

Se actualiza la propaganda gubernamental personalizada cuando se pretende promocionar velada o implícitamente al servidor público.

Sin embargo, no toda propaganda que utilice la imagen o el nombre del servidor público es contraria al artículo 134 Constitucional, pues para ello es necesario que primero se analice si los elementos que en ella se contienen, constituyen verdaderamente una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.

Para identificar si la propaganda es contraria a lo prescrito por la norma constitucional³³ debe atenderse a los elementos siguientes:

a) Personal o subjetivo. Se justifica si la propaganda contiene voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.

³² Véase el SUP-RAP-74/2011.

³³ Jurisprudencia 12/2015, de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICALA**. Consultable en la liga electrónica:
<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2015&tpoBusqueda=S&sWord=propaganda,personalizada>

b) Objetivo o material. Es preciso analizar el contenido para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional, y

c) Temporal. Verificar si la promoción se llevó fuera o dentro del proceso electoral. Si ocurrió dentro del proceso se genera la presunción de que la propaganda tuvo como propósito incidir en la contienda.

Sin embargo, el legislador estableció que no será considerada como propaganda gubernamental el ejercicio anual de rendición de cuentas cuando se sujete a lo dispuesto por el artículo 242, párrafo 5, de la *LGIFE*.

En efecto, dicho artículo establece que para efectos de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, el informe anual de labores, así como los mensajes para darlos a conocer que se difundan en medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda ilícita, siempre que:

- a) Su difusión ocurra una vez al año.
- b) En medios de comunicación con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- c) No excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- d) La difusión de tales informes no tenga fines electorales, y
- e) No se realice dentro del periodo de campaña electoral.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 38/2014 y 30/2014, estableció que el artículo 242, párrafo 5 de la *LGIFE*, no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe de labores, se asociara a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rindiera.

Al respecto, puntualizó que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de las personas servidoras públicas, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario o funcionaria, pues en consonancia con el contexto de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de labores también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

La finalidad de los informes de labores o de gestión de los servidores³⁴ es comunicar a la ciudadanía las actividades desarrolladas sobre el año que informa, de modo que la inclusión de la imagen, voz o símbolos que gráficamente identifiquen a quien lo rinde, deben ocupar un plano secundario, sin que sirva la difusión del informe como un foro renovado para efectuar propaganda personalizada que pueda influir en la sana competencia entre las fuerzas y actores políticos.

En el mismo sentido, la *LGIFE*, en su artículo 449, párrafo 1, incisos d) y e)³⁵, establece que constituyen infracciones de las servidoras y servidores públicos de los órganos de gobierno municipales el incumplimiento al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, y la difusión de propaganda que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del mismo precepto.

ii. Caso concreto.

Conforme a los planteamientos de las partes, en primer lugar debe analizarse si el regidor del *Ayuntamiento* tiene obligación o derecho a rendir un informe de sus actividades, pues es la premisa de la que la *denunciante* parte para considerar que el *denunciado* sin obligación normativa para ello realizó un informe de labores con el único propósito de promocionar su imagen.

a. El regidor denunciado no tiene obligación de rendir un informe de labores.

La *denunciante* señaló que la intención del regidor al difundir y promocionar su presunto informe de labores fue posicionar su imagen con el cargo que ostenta, porque él no tiene la obligación de rendir un informe de labores. La obligación corresponde al presidente municipal, de acuerdo con el artículo 60, fracción I, inciso a) de la *Ley Orgánica del Municipio*.³⁶

³⁴ Véase la tesis LXXVI/2015 de rubro: **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAL PÚBLICO.**

³⁵ **Artículo 449.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley o de las servidoras y servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y de cualquier otro ente público:

[...]

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;

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

³⁶ **Artículo 60 Facultades del Ayuntamiento.**

El regidor, por su parte, sostuvo que es su derecho y obligación como servidor público rendir un informe de labores, siempre que se ajuste a las directrices que establece la normatividad.

Le asiste razón a la *denunciante*. La normatividad no impone al regidor la obligación de rendir un informe anual de labores o de gestión y, por tanto, tampoco le otorga el derecho de publicarlo siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que lo haya rendido, como establece el artículo 242, párrafo 5 de la *LGIPE*.

En efecto, todas las autoridades que ejercen funciones del Estado, sobre todo si fueron electas mediante voto popular están obligados a rendir cuentas.³⁷, pero no todas las personas que detentan un cargo público están obligadas a rendir un informe anual de labores, a menos que se encuentren obligados normativamente. De esta forma se atiende a la prohibición de posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, mediante la imagen, la voz o el nombre del sujeto obligado.

El artículo 242, párrafo 5 de la *LGIPE* establece claramente que el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos no será considerado propaganda, siempre que se ajuste a las directrices que indica. Y el artículo no se refiere a otro informe, sino específicamente al informe anual de labores o de gestión.

El principio de rendición de cuentas rector del Estado Mexicano³⁸, consiste en el deber que tienen los servidores públicos de explicar, informar y justificar sus acciones ante la ciudadanía o ante otras autoridades, sobre el uso de recursos públicos o el ejercicio de las facultades que les confiere la normativa.

La rendición de cuentas puede ser horizontal o, bien, vertical. La primera es aquella en que la autoridad que detenta el poder del Estado rinde un informe de gestión frente a otro órgano dotado de facultades de fiscalización e investigación que se encargará de verificar los datos informados por el servidor

Corresponde a los ayuntamientos en el ejercicio de sus facultades y el cumplimiento de sus obligaciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado y las leyes que emanen de ellas, además ejercerán las atribuciones exclusivas siguientes:

I. En materia de gobierno, legalidad y justicia:

a) Rendir a la población, por conducto del Presidente Municipal, el informe anual sobre el estado que guarda la administración pública, dentro de la primera quincena del mes de septiembre. [...]

³⁷Véase la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-69/2019.

³⁸ Previsto en el artículo 6º, párrafo cuarto, Apartado A), fracción VII, último párrafo de la *Constitución Federal*.

público. La segunda, por su parte, es aquella en que las personas que detentan un cargo explican a la ciudadanía los resultados o progreso de su gestión, con la finalidad de informar y obtener su aprobación.

La rendición de cuentas tiene un papel fundamental en el Estado Democrático de Derecho. La ciudadanía exige que las autoridades transparenten el uso de los recursos públicos y el ejercicio de las facultades que les otorga la normativa como sus representantes en el gobierno. De esa forma, tienen la posibilidad de evaluarlas en las urnas.

En el caso particular de los regidores la normativa no establece la obligación de rendir un informe anual de actividades ante otro órgano (rendición de cuentas vertical). Lo que prevé es la obligación de informar trimestralmente al *Ayuntamiento* del trabajo realizado en comisiones o, en su caso, la obligación de comparecer ante la Legislatura del Estado si son requeridos para ello, pero como tal no contempla que los regidores rindan un informe anual.

Esto se advierte de las facultades y obligaciones que les confiere a los Ayuntamientos y sus funcionarios la *Constitución Local* y la *Ley Orgánica del Municipio*.

El *Ayuntamiento* tiene la obligación de informar mensualmente a la población acerca de los trabajos realizados durante ese lapso y publicar cada tres meses un reporte sobre el estado de las finanzas públicas.³⁹

La *Ley Orgánica del Municipio*, por una parte, determina la obligación del *Ayuntamiento* de rendir un informe de actividades y la temporalidad en que debe hacerlo⁴⁰. El *Ayuntamiento*, por conducto de su presidente municipal, tiene la obligación de rendir a la población (rendición de cuentas vertical) el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública municipal, dentro de la primera quincena del mes de septiembre. La institución, por conducto de su representante, informará a la sociedad.

Por otra, determina la obligación del presidente municipal. El presidente municipal⁴¹ deberá informar al *Ayuntamiento* (rendición de cuentas vertical) en sesión solemne y pública de Cabildo, sobre el estado que guarda la

³⁹ Artículo 119, fracción IX de la *Constitución Local*.

⁴⁰ Artículo 60, fracción I, inciso a).

⁴¹ Artículo 80, fracción XIV.

administración municipal y las labores realizadas durante el año. Ello tendrá que ser la primera quincena de septiembre.

Respecto a los funcionarios municipales⁴², como los regidores, establece que deben comparecer ante la Legislatura del Estado, en el supuesto en que ese cuerpo colegiado lo estime necesario o requiera alguna información relativa a sus funciones o responsabilidades.

En el caso de los regidores, específicamente, contempla la obligación de informar trimestralmente del trabajo realizado en comisiones⁴³. Lo que se justifica si se toma en cuenta que el presidente de cada comisión debe presentar al Cabildo para su aprobación, el plan de trabajo que desarrollará en el periodo para el que fue electo.

Esa misma obligación está prevista para los regidores⁴⁴ en el Reglamento Interior. Deben rendir por escrito informes de los asuntos de su competencia o de las gestiones realizadas en el ejercicio de su función⁴⁵, para que se ponga a disposición del Cabildo⁴⁶.

De las disposiciones señaladas, se advierte que los regidores deben rendir informes trimestrales al Cabildo, pero no informes anuales.

La normativa tampoco dispone que el regidor deba rendir un informe anual a sus votantes (rendición de cuentas vertical), como sí lo hace en el caso del *Ayuntamiento* y los diputados. Los diputados a diferencia de los regidores sí tienen el deber de rendir un informe de actividades a las personas que los eligieron, al menos una vez al año. Así lo establece la *Constitución Local*⁴⁷, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.⁴⁸

Incluso, el artículo 38, fracción II del citado ordenamiento establece como sanción disciplinaria la amonestación pública, para los diputados cuando no cumplan con la obligación prevista en el artículo 29, fracción V, es decir, cuando no informen a la ciudadanía.

⁴² Artículo 59.

⁴³ Artículos 87 y 88.

⁴⁴ **Artículo 6.-** Las y los Regidores son los encargados de aprobar los proyectos y programas municipales, así como de ostentar la representación ciudadana y coadyuvar mediante su integración en las comisiones edilicias que les correspondan, para la realización de los fines del Municipio. Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento de Zacatecas.

⁴⁵ Artículo 16 del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

⁴⁶ Artículo 111 del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

⁴⁷ Artículo 66, fracción IV de la *Constitución Local*.

⁴⁸ Artículo 29, fracción V.

Si se parte de la idea ⁴⁹ de que en una democracia constitucional y representativa los representantes únicamente pueden ejercer los poderes que les son asignados por las disposiciones constitucionales, entonces los regidores no están autorizados a rendir un informe de labores anualmente.

Sin embargo, esto no significa, por supuesto, que los regidores no estén sujetos a rendir cuentas a la sociedad de su actuación, de la legalidad de sus actos, de la eficiencia en su desempeño. Todas las autoridades electas mediante voto popular o que aspiren a continuar en un cargo público están sujetas al escrutinio público.

Por ello, la normativa contempla no solo la obligación de informar al Cabildo de sus actividades sino otras modalidades a través de las cuales los regidores pueden poner a disposición de la sociedad la información sobre el trabajo que realizan durante el desempeño de sus funciones.

En ese sentido, en términos del artículo 6º Constitucional toda la información que generen las autoridades es pública, y tienen la obligación de transparentarla. Frente a esa obligación existe el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública. Así, las personas podrán tener acceso a la información en posesión de las autoridades si ejerce su derecho de acceso a la información o, bien, si acuden a la información que las autoridades tienen la obligación de transparentar de oficio. La transparencia es un pilar fundamental para el ejercicio de rendición de cuentas.

En esa lógica, la ciudadanía puede informarse del desempeño de los regidores si ejerce su derecho a la información y les solicita le proporcionen la documentación que soporte las decisiones que tomaron en el ejercicio de su cargo o, bien, si acude a las sesiones de Cabildo, mismas que son públicas⁵⁰, salvo que lo que se discuta se refiera a temas específicos como la responsabilidad de los funcionarios municipales, seguridad pública o de información reservada de acuerdo a la propia normativa.

También podría conocer sobre el desempeño de los regidores mediante las actas de las sesiones de Cabildo⁵¹. Las actas son públicas, y en ellas se asienta el sentido de la votación de las personas que intervienen - como tales

⁴⁹ Al respecto, véase el Informe sobre los límites a la Reección. Parte I. Presidentes, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114ª Sesión Plenaria.

⁵⁰ Artículo 49 de la Ley Orgánica del Municipio.

⁵¹ Artículo 58 de la Ley Orgánica del Municipio.

funcionarios - o, bien, si consultan la información que los regidores están obligados a entregar al Cabildo.

En esa lógica, el video transmitido en la página de *Facebook* no fue un informe de labores o de gestión del regidor ni los espectaculares colocados en dos puntos de la ciudad, y el panfleto difundido fueron la forma de darlo a conocer a la ciudadanía, sino que se trató de propaganda gubernamental.

La publicidad difundida, conforme a lo previsto por el artículo 242, párrafo 5 de la *LGIPE*, por el regidor es propaganda gubernamental porque difundió propaganda sin tener la obligación legal de realizar un informe anual ante la ciudadanía.

En efecto, la Sala Superior⁵² ha sostenido que se está frente a propaganda gubernamental si proviene o está financiada por un ente público o, bien, si el contenido del mensaje está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

En el caso particular, la propaganda difundida proviene de un funcionario público y se relaciona, presuntamente, con las gestiones que realizó durante el ejercicio de su encargo el año inmediato anterior, tal como se aprecia en los espectaculares y en el folleto entregado a la ciudadanía, así como en el video difundido en la red social *Facebook*, en el que destacó su nombre, su cargo, y en el que le reitera a la ciudadanía que está comprometido para velar por sus intereses en su calidad de oposición al gobierno municipal.

b. La propaganda difundida es propaganda personalizada.

Ahora bien, para analizar si los hechos denunciados son constitutivos de la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, es preciso señalar que ya se estableció que la propaganda del regidor, cuya existencia quedó demostrada, es propaganda gubernamental.

Requisito indispensable para que se actualice la infracción.

⁵² SUP-REP-156/2016.

Para identificar si la propaganda se realizó con fines de promoción personalizada debe reunir los elementos personal, objetivo y temporal a que se refiere la Jurisprudencia 12/2015⁵³, descritos en el marco normativo.

En el caso, se reúnen los elementos personal, objetivo y temporal para considerar que la propaganda difundida por el regidor es propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, como se explica enseguida.

Como se dijo, se está frente a propaganda gubernamental porque proviene de un funcionario público, como el regidor, ahora denunciado.

En la propaganda gubernamental difundida está acreditado el **elemento personal**. El regidor aceptó que en las publicaciones denunciadas aparece su nombre y su imagen, así como su cargo. Ello se constató con la certificación realizada por personal de la oficialía electoral del material audiovisual, así como de los espectaculares y del ejemplar del panfleto agregado al expediente. En ellos se advierte la intención del regidor de destacar su imagen.

En los videos difundidos en la página de *Manolo Solís*, de la red social *Facebook* se aprecia al servidor público dirigiéndose a la ciudadanía, y si bien su imagen aparece de manera intermitente en distintos momentos del material, su voz se escucha durante todo el video. En él destacó su nombre y su cargo: *Mi nombre es Juan Manuel Solís Caldera, pero la mayoría de las personas me conocen como Manolo Solís. Soy regidor del Ayuntamiento de Zacatecas.*

En los espectaculares aparece su fotografía al centro, ocupando una parte importante de ellos; su nombre y cargo, así como la leyenda: *Informe de labores.*

En el panfleto, en la parte frontal también se destaca su fotografía, su nombre, su cargo y la leyenda: *Informe 2020.* En la parte posterior, igualmente aparece su imagen en las siete fotografías que contiene. Fotografías que contienen títulos.

Asimismo, se tiene acreditado el elemento **objetivo**. En el material audiovisual dirigió un mensaje a la ciudadanía en el que al inicio y al final puntualizó la idea

⁵³ Jurisprudencia de rubro: *PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.* Consultable en la página electrónica <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=12/2015&tpoBusqueda=S&sWord=12/2015>

de que con el esfuerzo de todos los habitantes de la ciudad de Zacatecas lograrían superar la pandemia y los problemas del municipio.

De su mensaje se infiere que el regidor tenía como propósito resaltar su imagen y su nombre, no informar a la ciudadanía sobre su desempeño como integrante del Cabildo. Ello es así, porque más que datos duros o cifras concretas de sus resultados, se enfocó en puntualizar sus cualidades, y su imagen, su nombre, y su voz.

Posteriormente relata una serie de acciones que, presuntamente, impulsó como regidor. En su discurso enfatiza que forma parte de la oposición al gobierno municipal y sus cualidades personales, así como aficiones y valores. Sus valores, dice, lo determinaron para trabajar en beneficio de la ciudadanía. Gestionando equipo para que los trabajadores de la salud se protejan del virus SARS-CoV2.

En esa misma lógica, en el panfleto se destaca su imagen, al frente y en la parte posterior. La totalidad de las fotografías están acompañadas de un texto que hace referencia a las gestiones o apoyos que, dice, ha realizado, tales como: *APOYO A MADRES SOLTERAS, GESTIÓN DE BENEFICIOS PARA ZACATECAS, REHABILITACIÓN DE ÁREAS DE ESPARCIMIENTO SOCIAL, RESPALDO A JÓVENES EMPRESARIOS, GESTIÓN DE APOYOS ALIMENTARIOS y REFORESTACIÓN DE ESPACIOS.*

La asociación de las imágenes y los textos descritos pone de manifiesto la intención del regidor de resaltar su imagen asociándola con los beneficios otorgados a diferentes sectores de la sociedad para posicionarse, no para informarle el trabajo y las decisiones que tomó en el período del cual presuntamente da cuenta.

En relación con el **elemento temporal** se presume que la propaganda tuvo como propósito incidir en la contienda electoral al publicarse y difundirse el video y la propaganda impresa, por lo menos del día dieciocho al veintiocho de octubre; es decir, ya iniciado el proceso electoral⁵⁴, y en el expediente no existe ningún elemento que derrote esa presunción.

De manera que, la propaganda es contraria al principio de equidad rector del proceso electoral.

c. No se acreditó el uso de recursos público para la producción, compra y difusión de la publicidad denunciada.

⁵⁴ El proceso electoral inició en la entidad el día siete de septiembre de dos mil veinte.

Para este órgano jurisdiccional no existe una vulneración al principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, porque con el material probatorio que está en el expediente no se demostró que se hayan erogado recursos públicos para producir el material audiovisual, comprar y colocar los espectaculares en la vía pública, así como elaborar los panfletos y distribuirlos.

Lo que se probó fue que el regidor cubrió los gastos en efectivo y con tarjeta de débito y crédito a su nombre. Por lo que, podría presumirse que costó los gastos con recursos propios.

Por tanto, es **inexistente la infracción** al artículo 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*.

B.2. ¿Se configura la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña?

i. Marco normativo.

La *Constitución Federal*, en el artículo 116, fracción IV, inciso j), establece que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y 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 se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

De acuerdo con lo descrito por los artículos 3, numeral 1, inciso b) y 227, numeral 1, ambos de la *LGIPE*, en relación con el 5, párrafo 1, inciso c) y el 132, párrafo 1 de la *Ley Electoral* se entiende por precampaña 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 político.

Y por actos anticipados de precampaña, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

Por su parte, el artículo 155, párrafo 1 de la *Ley Electoral* define las campañas electorales como el conjunto de actividades que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos cuyo registro ha procedido, llevan a cabo en

términos de la ley, promoviendo el voto en su favor para ocupar un cargo de elección popular.

Y el artículo 3, numeral 1, inciso a) de la *LG/PE*, en relación con el 5, párrafo 1, fracción III, inciso d) de la *Ley Electoral* define los actos anticipados de campaña como los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y desde el inicio del proceso electoral y hasta el inicio de las campañas electorales fuera de la etapa de campañas⁵⁵, que contengan llamados expresos al voto en contra o favor de alguna candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Asimismo, los artículos 391, párrafo 2, fracción V; 392, párrafo 1, fracción I, y 393, párrafo 1, fracción II de la *Ley Electoral* establecen como sujetos activos de la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña a los partidos políticos y coaliciones; a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, y a los aspirantes y candidatos independientes.

Sin embargo, la Sala Superior ha sostenido que cualquier persona física que lleve a cabo las conductas tipificadas como infracción, puede ser sujeto activo de la conducta, sin que para ello se requiera de una condición de militancia o vínculo partidista, pues la conducta puede ser cometida por la misma persona que aspira a obtener un cargo, o por medio de terceros, quienes en apariencia no tienen un vínculo con el partido o aspirante-candidato.⁵⁶

Asimismo, sostuvo⁵⁷ que los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando se demuestre la concurrencia de tres elementos:

- a) Personal.** Se refiere a que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes o precandidatos y, en el contexto del mensaje, se advierten elementos que hagan plenamente identificable al sujeto de que se trate.
- b) Temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las precampañas o campañas.
- c) Subjetivo.** Se refiere a que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir el voto a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento

⁵⁵ A diferencia de la Ley local la *LG/PE* señala que los actos anticipados de campaña se realizan en cualquier momento fuera de la etapa de campañas.

⁵⁶ SUP-JE-75/2020

⁵⁷ Véase, entre otras, las sentencias SUP-REP-88/2017 y SUP-JE-81/2019.

interno de selección o un proceso electoral, o bien que en dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación de una precandidatura o candidatura para un cargo de elección.

ii. Caso concreto

a. No se acreditó la existencia de actos anticipados de precampaña y campaña.

La *denunciante* señaló, en su escrito inicial, que Juan Manuel Solís Caldera incurrió en actos anticipados de precampaña y campaña. El regidor, por su parte, manifestó que en la publicidad difundida no se advierte que pretendiera obtener el voto a su favor o de algún tercero o influir en las preferencias electorales.

De la valoración conjunta de las pruebas aportadas se concluye que no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña, pues en los materiales denunciados si bien se aprecia el nombre y la imagen de Juan Manuel Solís Caldera, no se advierte un llamado expreso al voto o manifestaciones explícitas o inequívocas de apoyo o rechazo a alguna candidatura o plataforma electoral.

En concepto de Sala Superior⁵⁸, un discurso se considerará como acto anticipado de precampaña y campaña, cuando de manera expresa y fuera de las respectivas etapas del proceso realice un llamamiento a votar y a presentar de forma clara, determinada plataforma electoral y candidatura.

Sin embargo, en el caso particular no se acreditó un llamamiento expreso al voto o alguna manifestación a favor o en contra de algún candidato o partido político, pese a que se acrediten los **elementos personal y temporal** de la infracción administrativa denunciada.

En efecto, está acreditado el **elemento personal** de la infracción administrativa, porque la propaganda denunciada contiene elementos que permiten identificar indubitablemente al regidor denunciado. Y él, en su calidad de servidor público, se encuentra en la posibilidad de infringir la normativa electoral.⁵⁹

La imagen y el nombre del regidor fueron incluidos en los espectaculares, además de que se destacó su nombre en color guinda. En los panfletos, la imagen de su rostro ocupa la totalidad de la superficie, y de manera destacada

⁵⁸ SUP-REP-146/2017.

⁵⁹ SUP-JE-75/2020

su nombre está escrito en color guinda. Además, en la parte posterior del panfleto está incluida la imagen del regidor en cada una de las fotografías que ahí aparecen, acompañadas de una frase relativa a algún apoyo que, dice, entregó a la ciudadanía. Y en el video publicado en su página de *Facebook* el regidor *denunciado* es quien narra el mensaje que dirigió a la ciudadanía, y él aparece en distintas tomas.

Además de que quedó demostrado que el regidor reconoció que fue él quien mandó imprimir, colocar y distribuir los espectaculares y los panfletos; que le pertenece la página de *Facebook* en la que se difundió el material audiovisual, y que él pagó para que se transmitiera durante tres días en esa página.

El **elemento temporal** también se actualiza porque los hechos denunciados ocurrieron durante el proceso electoral que tiene verificativo en la entidad, antes del inicio formal del período de precampaña.

En cambio el **elemento subjetivo** no se acredita, porque si bien aparece la imagen y el nombre del *denunciado* lo cierto es que no existen llamados expresos al voto ni se promociona alguna plataforma electoral, ni existen elementos a partir de los cuales pudiera sostenerse que el denunciado se está posicionando de manera anticipada.

Se demostró que el regidor adquirió y colocó dos (2) espectaculares en distintos puntos de la ciudad; que adquirió dieciocho mil quinientos (18,500) panfletos, de los cuales distribuyó trescientos (300) en distintas colonias de la ciudad; que produjo y costó la difusión de un material audiovisual en su página de *Facebook*.

En la propaganda fija se advierte su nombre e imagen, además de la frase *INFORME 2020*. En la propaganda impresa también se observa su nombre e imagen de manera destacada, así como las frases: *INFORME 2020* y *EL REGIDOR DE LA GENTE*.

En el material audiovisual, por su parte, dirige un mensaje a la ciudadanía del municipio. Se presenta con su nombre y cargo. En el mensaje le dice a la ciudadanía que pese a la situación difícil que se vive actualmente a causa de la pandemia y las carencias propias del municipio, los zacatecanos juntos podrán superar las adversidades. Luego le indica que *su compromiso* es con ellos y le comenta cuál es su postura al interior del Cabildo y cuál es su trabajo en el órgano colegiado del que forma parte. Después relata una serie de

acciones que, afirma, realizó en su calidad de regidor, y destaca sus valores personales. Y finaliza el mensaje con la frase: *Juntos saldremos adelante*.

Todos esos elementos, apreciados en su conjunto, son insuficientes para sostener que el *denunciado* está llamando expresa o implícitamente al voto, o que esté presentando una plataforma o candidatura, o que esté pidiendo el apoyo para una candidatura. Pues si bien, como se ha dicho, en la publicidad aparece su nombre e imagen, eso no basta para tener por actualizada la infracción, conforme a la línea jurisprudencial sostenida por Sala Superior. Y del mensaje no se advierten elementos que de manera inequívoca permitan sostener que está posicionándose para obtener una candidatura o llamando al voto a favor o en contra de candidato o partido alguno.

Por tanto es inexistente la infracción de actos anticipados de precampaña y campaña atribuida a Juan Manuel Solís Caldera.

C. Responsabilidad

De lo expuesto, este Tribunal considera que se acredita la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, por la difusión en la página de *Facebook*, así como la distribución, y la colocación de propaganda impresa que contiene la imagen, el nombre y la voz del servidor público denunciado, atribuida a Juan Manuel Solís Caldera.

En ese sentido, Juan Manuel Solís Caldera es responsable por la difusión de propaganda que contraviene lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo de la *Constitución Federal*, en relación con el artículo 449, párrafo 1, inciso e) de la *LGIPE*.

D. Vista y procedimiento

Al haberse actualizado la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada por parte de Juan Manuel Solís Caldera, regidor del Ayuntamiento de Zacatecas, se ordena remitir copia certificada de la presente sentencia, y de las constancias del expediente a la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas para que califique la infracción acreditada en este procedimiento e imponga la sanción respectiva.

Lo anterior, siguiendo el criterio establecido por la Sala Superior al resolver el juicio SUP-JE-62/2018, en el cual la autoridad jurisdiccional estableció, medularmente, que las autoridades electorales carecen de atribuciones para imponer directamente alguna sanción a los servidores públicos sin superior

jerárquico.⁶⁰ Por ello, una vez conocida la infracción y determinada la responsabilidad del servidor público deben ponerlo en conocimiento de la autoridad u órgano del Estado que considere competente para sancionar dicha conducta.

En ese mismo sentido, a partir de una interpretación sistemática, teleológica y funcional de lo establecido por los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, y IV, párrafo tercero; 116 y 128 de la *Constitución Federal*; 442, párrafo 1, inciso f), 449, párrafo 1, y 457 de la *LGIPE*, la Sala Superior determinó que son los congresos de las entidades federativas⁶¹ los órganos competentes del Estado para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que atenten contra el orden jurídico en materia electoral.

Ello es así, porque conforme al artículo 3, párrafo 1 de la *Ley Electoral*, corresponde, entre otras autoridades, a la Legislatura del Estado, cuidar y garantizar el desarrollo de los procesos electorales, velar por la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones, en términos de la *Constitución Federal*, la *LGIPE*, la Ley General de Partidos Políticos, la *Constitución Local*, y la propia *Ley Electoral*.

Por otro lado, el artículo 154 de la *Constitución Local* establece que la ley secundaria establecerá las sanciones aplicables y los procedimientos para aplicarlas por responsabilidades o faltas administrativas. Así mismo, señala que las sanciones además de las que señalen las leyes podrán consistir en suspensión, destitución o inhabilitación, así como sanciones económicas.

El artículo 147 de la *Constitución Local* establece que para los efectos de las responsabilidades se considerarán servidores públicos a los representantes de elección popular estatales y municipales; a los miembros del Poder Judicial del Estado; a los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; a los integrantes del Instituto Electoral del Estado, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, del Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de la Fiscalía General de Justicia del Estado, del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Zacatecas, a los Magistrados de otros tribunales y, en general, a

⁶⁰ Artículos 442, párrafo 1, inciso f), en relación con el 449 y 456 de la *LGIPE*.

⁶¹ Ello, además con apoyo en la tesis XX/2016, de rubro: **RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE LAS CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.**

toda persona que desempeñe algún empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza al servicio de la Administración Pública centralizada, paraestatal, municipal, paramunicipal e intermunicipal, quienes serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones.

De igual forma, el artículo 65, fracción XLVII de la *Constitución Local* establece como facultad de la Legislatura establecer comisiones para investigar el desempeño de los ayuntamientos o cualquier dependencia de la administración pública estatal.

En este sentido, a partir de lo previsto en la propia *Constitución Local* y la legislación electoral estatal, la Legislatura del Estado está en posibilidad jurídica de instrumentar un procedimiento con todas las formalidades esenciales para aplicar sanciones a servidores públicos por infracciones en materia electoral.

Por tanto, se ordena a la Legislatura del Estado que instaure un procedimiento para la calificación de la infracción e imposición de la sanción⁶² conforme a las directrices establecidas en la Constitución Local, la Ley Electoral y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas; el cual deberá ajustarse de manera enunciativa, pero no limitativa a las siguientes directrices:

1. Se instaurará un procedimiento sumario, tendiente a calificar la gravedad de la infracción e imponer la sanción, en el cuál se deberá de garantizar el derecho de defensa y la garantía de audiencia al servidor público involucrado.
2. La calificación de la gravedad de la infracción se hará ponderando las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la comisión de la infracción, entre otras:
 - a. El bien jurídico tutelado y su grado de afectación.
 - b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar.
 - c. Las condiciones socioeconómicas del infractor.
 - d. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
 - e. La existencia o ausencia de reincidencia.
 - f. En su caso, el monto del beneficio, lucro daño o perjuicio derivado de la infracción.

⁶² Sin perder de vista que este Tribunal Electoral, ya tuvo por acreditada la conducta, por lo que deberá calificar la infracción e imponer la sanción a Juan Manuel Solís Caldera, Regidor del Ayuntamiento de Zacatecas.

3. Una vez determinada la gravedad de la infracción, a partir de la valoración de los elementos enunciados, se procederá a la aplicación de la sanción correspondiente.
4. La individualización de la sanción deberá ser acorde al nivel de gravedad de la infracción.
5. Las sanciones aplicables son:
 1. Amonestación
 2. Sanción económica
 3. Suspensión
 4. Destitución
 5. Inhabilitación

Asimismo, se hace de su conocimiento que la reincidencia en materia electoral ha sido analizada, conforme a la jurisprudencia 41/2010, de rubro: REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.

Se le otorga un plazo de treinta días naturales contados a partir de que se le notifique esta resolución para que diseñe el procedimiento respectivo. De lo cual deberá informar a este Tribunal dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra y remitir las constancias que así lo acrediten.

Asimismo, se hace de su conocimiento que el procedimiento para que califique la infracción e imponga la sanción que corresponda no deberá exceder de treinta días naturales contados a partir de que inicie y hasta el dictado de la resolución.

De igual manera, se le requiere para que informe a este Tribunal del inicio del procedimiento, y de su respectiva resolución; en ambos casos dentro de las 24 horas siguientes a que ello ocurra. Remitiendo las constancias que así lo acrediten.

Solicitud de sanción a la denunciante.

E.1. No se está frente a una queja frívola

El *denunciado* pide que se sancione a la *denunciante* por haber presentado una queja frívola. En su opinión, en algunos casos, la frivolidad no puede determinarse antes de admitir el procedimiento, como ordinariamente ocurre,

sino hasta el estudio de fondo del asunto, conforme a lo establecido en la jurisprudencia 33/2002⁶³, sustentada por la Sala Superior.

Por tal motivo, solicita que al resolver el fondo del asunto se imponga una sanción a Margarita López Salazar al haber presentado una denuncia frívola.

Para este Tribunal, no procede sancionar a la denunciante. Con el análisis realizado quedó de manifiesto que la queja no es frívola, como afirma el *denunciado*. Ello es así, ya que quedó demostrado que el regidor incurrió en una de las conductas infractoras que le atribuyó Margarita López Salazar.

La Sala Superior, en la jurisprudencia referida, sostuvo que no cualquier desavenencia o forma de apreciar la realidad puede llevarse a los tribunales, por lo que deben reprimirse la presentación de demandas frívolas, mediante la imposición de una sanción; es decir, demandas en las que se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, porque es notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de los hechos.

Sin embargo, en el caso no se está en ese supuesto porque se demostró la comisión de una infracción por parte del regidor Juan Manuel Solís Caldera. De ahí que sea improcedente imponer una sanción a la *denunciante*.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se declara la **existencia** de la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, atribuida a Juan Manuel Solís Caldera, en los términos precisados en la presente sentencia.

SEGUNDO. Se declaran **inexistentes** las infracciones relativas al uso indebido de recursos públicos y a la comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, atribuidos a Juan Manuel Solís Caldera.

⁶³ El rubro de la jurisprudencia es: **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.**

TERCERO. Se da **vista** con copia certificada de las constancias que integran el expediente a la LXIII Legislatura del Estado, a efecto de que proceda a calificar la gravedad de la infracción e imponga la sanción que corresponda a Juan Manuel Solís Caldera, regidor del Ayuntamiento de Zacatecas.

CUARTO. Se **vincula** a la LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas para que proceda conforme a las directrices y términos establecidos en la parte considerativa de esta sentencia; así como para que haga del conocimiento de este Tribunal las acciones implementadas.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por **unanimidad** de votos de las magistradas y los magistrados que lo integran, ante la Secretaría General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

MAGISTRADO

MAGISTRADA

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

GLORIA RODARTE ESPARZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

TERESA RODRÍGUEZ TORRES

JOSÉ ÁNGEL YÚEN REYES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

CLEMENTE CRISTÓBAL HERNÁNDEZ

