

**PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
SANCIONADORES**

EXPEDIENTES: TRIJEZ-PES-004/2016 Y
TRIJEZ-PES-005/2016 ACUMULADOS

DENUNCIANTE: MORENA

DENUNCIADO: ALEJANDRO TELLO
CRISTERNA

AUTORIDAD SUSTANCIADORA:
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS

MAGISTRADA: NORMA ANGÉLICA
CONTRERAS MAGADÁN.

SECRETARIOS: ANAHÍ LASTRA SERRANO
Y JUAN RENÉ CABALLERO MEDINA

Guadalupe, Zacatecas, a veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis.

Sentencia definitiva que declara la **existencia** de la violación objeto de las denuncias interpuestas por el partido político MORENA, en contra de Alejandro Tello Cristerna, respecto de la promoción personalizada de su imagen, así como la **inexistencia** de actos anticipados de campaña.

GLOSARIO

Comisión de Asuntos Jurídicos Comisión de Asuntos Jurídicos del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Consejo General Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Constitución Federal Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Local Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Instituto Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

LEGIPE Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley de Medios	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas
Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
MORENA, quejoso	Partido político MORENA
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

1. ANTECEDENTES DEL CASO

1.1 Presentación de las quejas. Los días cuatro y nueve de marzo de dos mil dieciséis¹, el representante propietario de *MORENA* ante el *Consejo General*, presentó sendas quejas en contra de Alejandro Tello Cristerna, por la supuesta promoción personalizada de su imagen y la comisión de actos anticipados de campaña.

1.2. Radicaciones. Mediante acuerdos de cinco y nueve de marzo, la *Unidad Técnica* radicó las denuncias en cuestión en la vía del procedimiento especial sancionador, las registró con las claves de expedientes PES/IEEZ/UTCE/006/2016 y PES/IEEZ/UTCE/008/2016, respectivamente, y ordenó la realización de diligencias de investigación, reservándose en ambos casos la admisión de las quejas.

1.3. Admisiones. Los días siete y diez de marzo, se admitieron a trámite las denuncias, ordenándose además que se emplazara al denunciado y se citara al promovente, para la celebración de las conducentes audiencias de pruebas

¹ Todas las fechas se refieren al año dos mil dieciséis, salvo disposición expresa.

y alegatos, mismas que se desarrollaron los días once y catorce de marzo, respectivamente, con la asistencia de las partes.

1.4 Procedencia de medidas cautelares. El once de marzo, la *Comisión de Asuntos Jurídicos* emitió acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares dentro del expediente PES/IEEZ/UTCE/008/2016, mediante el cual declaró procedente la adopción de las mismas.

1.5 Remisión de los expedientes al Tribunal. Los días dieciséis y diecinueve de marzo, el titular de la *Unidad Técnica* remitió a este *Tribunal* los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores en cuestión.

1.6 Turnos. El veintidós de marzo, se registraron los procedimientos especiales sancionadores en cuestión bajo las claves TRIJEZ-PES-04/2016 y TRIJEZ-PES-05/2016, y mediante sendos acuerdos de esa misma fecha, se turnaron a las ponencias que por cuestión de turno correspondió, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

1.9 Cierres de instrucción. El veintitrés de marzo, al encontrarse debidamente integrados los expedientes en cuestión, se declaró cerrada la instrucción de los mismos, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

2. COMPETENCIA

Este *Tribunal* es competente para conocer y resolver los presentes procedimientos especiales sancionadores, al tratarse de procedimientos en los que se denuncia una violación a lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, así como la comisión de actos anticipados de campaña.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 42 de la *Constitución Local*; 422, numeral 3 y 423 de la *Ley Electoral*; 6, fracción VIII y 17, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal.

3. PROCEDENCIA.

Los procedimientos especiales sancionadores en estudio, reúnen los requisitos de procedencia previstos en el artículo 425, fracción II, de la *Ley Electoral*, tal y como se constató en los respectivos acuerdos de radicación.

4. ACUMULACIÓN.

Con la finalidad de facilitar la pronta y expedita resolución en los procedimientos especiales sancionadores, y a fin de evitar sentencias contradictorias, con fundamento en el artículo 409, numeral 5, de la *Ley Electoral*, se decreta la acumulación del expediente TRIJEZ-PES-05/2016 al diverso TRIJEZ-PES-04/2016, por ser éste el primero que se recibió y registró ante este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, al considerarse que existe conexidad de la causa y vinculación de los expedientes, puesto que del análisis de los escritos de denuncia que dieron origen a los procedimientos especiales que nos ocupan, se advierte que éstos fueron promovidas por *MORENA* en contra de Alejandro Tello Cristerna, y en ambos se pretende acreditar la existencia de promoción personalizada y actos anticipados de campaña como consecuencia de los mismos actos, es decir, la difusión –fuera del plazo permitido por la ley- de propaganda relativa a su tercer informe de labores como Senador.

Cabe precisar, que lo anterior no implica configurar la adquisición procesal de las pretensiones en favor de las partes de uno u otro expediente, porque cada procedimiento es independiente y debe resolverse de acuerdo con la litis derivada de los planteamientos de los respectivos quejosos. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia 2/2004 emitida por la *Sala Superior*, de rubro: **“ACUMULACIÓN. NO CONFIGURA LA ADQUISICIÓN PROCESAL DE LAS PRETENSIONES.**

5. HECHOS DENUNCIADOS Y DEFENSAS.

5.1. Hechos denunciados.

De lo expresado por el denunciante en sus escritos de queja y en las respectivas audiencias de pruebas y alegatos, se advierte sustancialmente lo siguiente:

- a) Que existe colocada propaganda contraria a ley, en la que se acredita la promoción personalizada del ciudadano Alejandro Tello Cristerna, consistentes en una lona en el municipio de Huanusco y un espectacular en el municipio de Jalpa, Zacatecas.
- b) Que dichas propagandas constituyen promoción personalizada por las características de las mismas.
- c) Que la colocación de las propagandas denunciadas excedieron el plazo establecido para la promoción del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, por lo que constituyen actos anticipado de campaña, a través de una promoción personalizada del denunciado.

5.2. Excepciones y defensas.

Por su parte, el denunciado Alejandro Tello Cristerna, al contestar a la queja interpuesta en su contra, respecto a los hechos denunciados en Huanusco, Zacatecas, sostuvo:

- a) Que la colocación de la propaganda denunciada, no fue ordenada por él.
- b) Que no existe prueba que genere convicción sobre la orden de colocación de la lona denunciada.
- c) Que en el contenido de la lona no se acredita la existencia de planes, proyectos o programas, ni se hace alusión al proceso electoral, plataforma política o candidatura.
- d) Que al día cinco de marzo, no existía propaganda en el domicilio denunciado.

- e) Que no existe promoción personalizada, ya que no se realizó una distribución masiva.

Además, en su escrito de contestación sobre los hechos denunciados en Jalpa, Zacatecas, señaló:

- a) Que no es responsable de la colocación del espectacular.
- b) Que el quejoso no presenta elemento de prueba que genere convicción sobre su responsabilidad.
- c) Que la carga de la prueba, corresponde al quejoso.
- d) Que el contenido de la imagen y nombre del servidor público por sí solo, no constituye propaganda personalizada.

6. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El problema sometido a la decisión de este *Tribunal*, consiste en dilucidar si en el caso, Alejandro Tello Cristerna realizó promoción personalizada de su imagen y actos anticipados de campaña, por la existencia de una lona y un anuncio espectacular en los municipios de Huanusco y Jalpa, respectivamente, relativos a su tercer informe de labores como Senador de la República.

7. METODOLOGÍA DE ESTUDIO

A efecto de dilucidar lo anterior, en primer lugar, se analizará la existencia de los hechos denunciados a la luz de las pruebas que fueron ofrecidas por las partes, así como de las diligencias que realizó la *Unidad Técnica*, para determinar si los hechos denunciados se encuentran acreditados.

Después, se verificará si con la existencia de éstos se configura una violación a la normativa electoral, y en consecuencia determinar la responsabilidad del denunciado.

8. ESTUDIO DE FONDO

8.1 Consideraciones preliminares

Este *Tribunal* considera pertinente precisar que en los procedimientos sancionadores especiales al Instituto le correspondió el trámite e instrucción, en tanto que a este *Tribunal* le compete emitir la resolución que en derecho proceda, para lo cual debe analizar las pruebas que obran en el sumario y valorarlas en concordancia con los argumentos vertidos por las partes, a efecto de poder determinar sobre la existencia de la violación objeto de la denuncia y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

Al efecto, debe tenerse en cuenta que, dada su naturaleza, este tipo de procedimientos, por los momentos y supuestos en que son procedentes, se caracterizan por la brevedad de sus plazos, atendiendo a los principios y valores que buscan salvaguardar dentro de los procesos electorales.²

Por su parte, en materia probatoria, los procedimientos sancionadores tienen una naturaleza preponderantemente dispositiva; esto es, le corresponde al denunciante soportar la carga de ofrecer y aportar las pruebas que den sustento a los hechos denunciados, así como identificar aquéllas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, además de que estos procedimientos se limitan a la admisión de pruebas documentales y técnicas³.

Por otra parte, acorde con la argumentación recogida en la jurisprudencia 19/2008, de rubro: “*ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL*”, en la valoración de los medios de prueba se observará uno de los principios fundamentales que regula la actividad probatoria, que tiene como finalidad esencial el esclarecimiento de la verdad legal, por lo que, en su momento, el análisis de las pruebas se realizará tomando en cuenta que las mismas forman parte del expediente, con independencia de la parte que las haya ofrecido.

² Criterio sostenido por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006.

³ Jurisprudencia 12/2010, de rubro: “*CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE*”.

De igual forma, se tendrá presente que en términos del artículo 408 de la *Ley Electoral*, sólo son objeto de prueba los hechos controvertidos, por lo que no lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes en el procedimiento que nos ocupa.

8.2 Acreditación de los hechos

8.2.1 Lona en Huanusco

A efecto de acreditar el primero de los hechos denunciados, *MORENA* ofreció como prueba de su parte, un acta de certificación de hechos levantada el veintisiete de febrero⁴ -por un funcionario del Instituto dentro del ámbito de su competencia- en la cual hace constar la existencia de una lona, cuya imagen se inserta a continuación:



De conformidad con lo dispuesto por los artículos 408, numeral 4, fracción I y 409, numeral 2, de la *Ley Electoral*, la presente documental tiene valor probatorio pleno, al haberla realizado un funcionario del *Instituto* en el ámbito

⁴ Obra a fojas 21 a 23 del expediente TRIJEZ-PES-004/2016.

de su competencia, con la que se acredita que el veintisiete de febrero, la lona objeto de denuncia se encontraba colocada en el domicilio ubicado en *****.

Cabe destacar, que a efecto de verificar la permanencia de la lona objeto de estudio, la *Unidad Técnica* levantó acta de certificación de hechos el cinco de marzo,⁵ en la que se hace constar que en esa fecha, no se encontró en el lugar la lona denunciada; documental que, de igual forma y con fundamento en los artículos señalados, tiene valor probatorio pleno y resulta suficiente para acreditar que, en esa fecha, no estaba colocada la propaganda en estudio.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 409, numeral 1, de la *Ley Electoral*, de la valoración en conjunto de las documentales descritas, se tiene por acreditada la existencia de la lona materia de estudio, el día veintisiete de febrero, en el domicilio ubicado *****.

8.2.2 Anuncio espectacular en Jalpa

Por lo que corresponde al segundo de los hechos denunciados, *MORENA* ofreció como prueba de su parte, un acta de certificación de hechos levantada el cuatro de marzo⁶ -por un funcionario del Instituto dentro del ámbito de su competencia- en la cual hace constar la existencia de un anuncio espectacular, cuya imagen se inserta a continuación:

⁵ Obra a fojas 34 y 35 del expediente TRIJEZ-PES-004/2016.

⁶ Obra a fojas 24 a 26 del expediente TRIJEZ-PES-005/2016.



De conformidad con lo dispuesto por los artículos 408, numeral 4, fracción I y 409, numeral 2, de la *Ley Electoral*, la presente documental tiene valor probatorio pleno, al haberla realizado un funcionario del *Instituto* en el ámbito de su competencia, con la que se acredita que el cuatro de marzo, el anuncio espectacular objeto de denuncia se encontraba colocada en la carretera Guadalajara – Saltillo, a la altura del kilómetro 1.5, en Jalpa, Zacatecas.

Cabe destacar, que a efecto de verificar la permanencia del anuncio espectacular objeto de estudio, la *Unidad Técnica* levantó acta de certificación de hechos el diez de marzo,⁷ en la que se hace constar que en esa fecha, aún se encontraba colocado el anuncio espectacular denunciado; documental que, de igual forma y con fundamento en los artículos señalados, tiene valor probatorio pleno y resulta suficiente para acreditar que, en esa fecha, permanecía colocada la propaganda en estudio.

⁷ Obra a fojas 38 a 40 del expediente TRIJEZ-PES-005/2016.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 409, numeral 1, de la *Ley Electoral*, de la valoración en conjunto de las documentales descritas, se tiene por acreditada la existencia del anuncio espectacular materia de estudio, hasta el día diez de marzo, en la carretera Guadalajara – Saltillo, a la altura del kilómetro 1.5, en Jalpa, Zacatecas.

8.3 Legalidad de los hechos acreditados

Como ya se precisó, la inconformidad de *MORENA* radica en que, en su concepto, Alejandro Tello Cristerna cometió actos anticipados de campaña y realizó una promoción personalizada de su imagen, por la existencia de una lona y un anuncio espectacular relativos a su tercer informe de labores como Senador de la República, fuera del plazo legalmente previsto por la ley.

Atento a lo anterior, este *Tribunal* analizará la legalidad de los hechos acreditados, a la luz de las disposiciones legales que regulan tanto a los actos anticipados de campaña, como a la promoción personalizada.

8.3.1 Actos anticipados de campaña

Sentado lo anterior, resulta necesario referir la legislación aplicable al presente caso, con la finalidad de determinar si con los hechos acreditados, se transgredieron o no las normas que regulan los actos de campaña.

Al respecto, el artículo 116 de la *Constitución Federal*, establece las normas a las que deben sujetarse los poderes de los Estados, y para ello dispone en la fracción IV, inciso j), que las constituciones y leyes en materia electoral deberán garantizar que se fijen las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan; que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de Gobernador, y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan Diputados locales o Ayuntamientos; finalmente, señala que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

En cuanto a este tema, el artículo 43, párrafo octavo, de la *Constitución Local*, establece, en concordancia con la *Constitución Federal*, que la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de Gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan Diputados locales o Ayuntamientos, y que las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.

De los numerales invocados, se colige que en materia de precampañas y campañas, existen ciertos límites que deben observarse, como son de contenido y temporalidad, entre otros, y en caso de incumplimiento a los mismos, puede actualizarse una sanción administrativa.

Por su parte, la *Ley Electoral* establece en su artículo 156, que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, debates, asambleas, visitas domiciliarias, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos, se dirigen al electorado para la promoción de sus candidaturas.

En concordancia con ello, de conformidad con el artículo 157 del mismo ordenamiento, la propaganda electoral son los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones sonoras y de video, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, simpatizantes, las coaliciones y los candidatos registrados con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas y la plataforma electoral.

Finalmente, el artículo 167, numeral 4, de la Ley en cuestión, en relación con el diverso 242, numeral 5, de la *LEGIPE*, señala, respecto del tema que nos ocupa, que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Así, de una interpretación sistemática de las normas referidas, se desprende la prohibición de realizar actos de campaña en forma anticipada al período en

el que válidamente podría realizarse, es decir, tendentes a la obtención del voto a favor o en contra de un partido o candidato, antes del período legal para hacerlo.

De manera que, tratándose de la realización de actos anticipados de campaña, debe tomarse en cuenta la finalidad que persigue la normatividad y los elementos concurrentes que en todo caso la autoridad debe considerar, para concluir que los hechos que son planteados son susceptibles de constituir tal infracción.

En ese sentido, al regular los actos anticipados de campaña, el legislador consideró necesario garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes, lo que implica evitar que una opción política se encuentre en una situación de ventaja indebida, en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de la plataforma de un determinado partido político o del aspirante o precandidato correspondiente.

Sobre estas bases, con el objetivo de estar en aptitud de determinar si en el caso concreto nos encontramos ante actos anticipados de campaña, es necesario analizar, como lo ha sostenido la Sala Superior, si se ven colmados los siguientes elementos:⁸

a) Elemento personal. Se refiere a que los actos son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos, es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede ser infractor de la normativa electoral.

b) Elemento subjetivo. Es el relativo a que los actos anticipados de campaña tiendan a hacer un llamado expreso al voto en contra o favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

⁸ Elementos establecidos en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulados, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15/2012 y al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-274/2010.

c) Elemento temporal. Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las campañas.

En ese tenor, para tener por configurada la infracción consistente en actos anticipados de campaña, resulta necesario que se acredite la concurrencia de tales elementos; por tanto, se procede al estudio de los elementos previamente precisados.

El elemento personal se encuentra acreditado en atención a que, no obstante que MORENA, ni en sus escritos de queja ni en las audiencias de pruebas y alegatos, refiere el carácter con el cual el denunciado se encuentra participando en el proceso electoral en curso en el Estado –únicamente hace referencia a su carácter de servidor público y solicita⁹ que, en su caso, se le niegue la procedencia de su registro como candidato a Gobernador-, resulta un hecho público y notorio, que Alejandro Tello Cristerna, se encuentra registrado por el Partido Revolucionario Institucional, como precandidato al cargo de Gobernador del Estado.¹⁰

De ahí que, en cuanto precandidato de un instituto político para un cargo de elección popular, pueda ser susceptible de sanción por la comisión de actos anticipados de campaña.

El elemento temporal también se acredita, por las consideraciones siguientes.

En primer término, Alejandro Tello Cristerna rindió su tercer informe de labores como Senador de la República, el ocho de noviembre de dos mil quince;¹¹ por tanto, el plazo legal para que la difusión relativa a dicho informe no sea

⁹ Dicha solicitud fue realizada en la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente al TRIJEZ-PES-04/2016

¹⁰ Obra en los autos del expediente TRIJEZ-PES-03/2016, constancia en la que se acredita que Alejandro Tello Cristerna, es precandidato del Partido Revolucionario Institucional para Gobernador del Estado, carácter que le fue debidamente reconocido por este Tribunal en dicho procedimiento.

¹¹ Obra en el expediente a foja 81, constancia en la que el propio Alejandro Tello Cristerna, manifiesta que en esa fecha rindió el informe atinente.

considerada como propaganda, transcurrió del primero al trece de noviembre del mismo año, es decir, siete días antes y cinco días después de rendido el informe.

Entonces, dado que la propaganda materia de estudio se encontró colocada los días veintisiete de febrero –la lona- y cuatro y diez de marzo –el anuncio espectacular- es decir, fuera del periodo legal para su difusión, ésta no se considera como propaganda institucional.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 158, numeral 2, de la *Ley Electoral*, las campañas electorales iniciarán a partir del otorgamiento de la procedencia del registro.

Cabe precisar, que si bien el artículo de referencia no señala una fecha cierta para el inicio de las campañas electorales, sí establece que éstas comenzarán a partir del otorgamiento de la procedencia del registro de la candidatura.

En relación con lo anterior, el artículo 145 del ordenamiento en cita, precisa que el registro de candidaturas para Gobernador del Estado, será del trece al veintisiete de marzo.

Entonces, si a la fecha de la emisión de la presente, nos encontramos dentro del plazo referido para el registro de candidaturas, resulta indubitable que aún no ha dado inicio la etapa de campañas electorales.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el “*Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el Calendario Integral para el Proceso Electoral 2015-2016*”,¹² el periodo de campañas electorales inicia a más tardar tres de abril; por tanto, la propaganda en estudio, se encontró colocada previo al inicio de la etapa de campañas.

De ahí que se tenga por acreditado el elemento temporal.

¹² Se encuentra publicado en la página electrónica http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/07082015_2/acuerdos/ACGIEEZ026VI2015.pdf

Finalmente, **el elemento subjetivo no se encuentra acreditado**, como se evidencia a continuación.

Primeramente, porque para constituir una infracción a la normatividad electoral relacionada con actos anticipados de campaña, es necesario que los actos denunciados tengan como propósito fundamental el hacer un llamado expreso al voto en contra o favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

Situación que en el caso concreto no acontece, porque acorde al contenido de la propaganda cuya existencia fue acreditada –es idéntico el contenido de la lona con el del anuncio espectacular- no se advierte expresión alguna que tenga como finalidad la de hacer un llamado expreso al voto en contra o favor de una candidatura o un partido; no solicita ningún tipo de apoyo para contender en el proceso electoral –no hace referencia siquiera a proceso electoral alguno-; finalmente, no se presenta una plataforma electoral ni se promueve a ningún ciudadano para obtener algún cargo de elección popular, sino que únicamente se hace referencia a la rendición del informe de labores de un Senador de la República.

Por tanto, al no acreditarse el elemento subjetivo, deviene inexistente la violación atribuida a Alejandro Tello Cristerna, por la comisión de actos anticipados de campaña.

8.3.2 Promoción personalizada

Con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

a) De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma, implica promover

su persona, como puede ser realzando su imagen, voz, nombre, logros o acciones; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

b) Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.¹³

En ese orden de ideas, de conformidad con el criterio de la *Sala Superior* contenido en la Jurisprudencia 12/2015 de rubro: "*PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA*", a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional de difundir propaganda personalizada, debe atenderse a los elementos siguientes:

a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

Entonces, para tener por existente la infracción consistente en la difusión de propaganda personalizada, resulta necesario que se acredite la concurrencia

¹³ Así lo sostuvo la Sala Superior, al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-112/2015 y Acumulados

de los elementos precisados, por lo que se procede al estudio respecto de la acreditación de los mismos.

El elemento personal se encuentra acreditado en atención a que, del contenido de la propaganda en estudio, se advierten el nombre y la imagen del Senador Alejandro Tello Cristerna, situación que no se encuentra controvertida por ninguna de las partes.

El elemento temporal también se acredita, por las consideraciones siguientes.

En primer término, Alejandro Tello Cristerna rindió su tercer informe de labores como Senador de la República, el ocho de noviembre de dos mil quince; por tanto, el plazo legal para que la difusión relativa a dicho informe no sea considerada como propaganda, transcurrió del primero al trece de noviembre del mismo año, es decir, siete días antes y cinco días después de rendido el informe.

Entonces, dado que la propaganda materia de estudio se encontró colocada los días veintisiete de febrero –la lona- y cuatro y diez de marzo –el anuncio espectacular- es decir, fuera del periodo legal para su difusión, ésta no se considera como propaganda institucional.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 158, numeral 2, de la *Ley Electoral*, las campañas electorales iniciarán a partir del otorgamiento de la procedencia del registro.

Cabe precisar, que si bien el artículo de referencia no señala una fecha cierta para el inicio de las campañas electorales, sí establece que éstas comenzarán a partir del otorgamiento de la procedencia del registro de la candidatura.

En relación con lo anterior, el artículo 145 del ordenamiento en cita, precisa que el registro de candidaturas para Gobernador del Estado, será del trece al veintisiete de marzo.

Entonces, si a la fecha de la emisión de la presente, nos encontramos dentro del plazo referido para el registro de candidaturas, resulta indubitable que aún no ha dado inicio la etapa de campañas electorales.

Aunado a lo anterior, de conformidad con el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, por el que se aprueba el Calendario Integral para el Proceso Electoral 2015-2016”*,¹⁴ el periodo de campañas electorales inicia a más tardar tres de abril; por tanto, la propaganda en estudio, se encontró colocada previo al inicio de la etapa de campañas.

De ahí que se tenga por acreditado el elemento temporal.

Finalmente, **el elemento objetivo también se encuentra acreditado**, como se evidencia a continuación.

Como ya quedó asentado, a efecto de acreditar el elemento en cuestión, se debe realizar un el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

A tal efecto, la Sala Superior en su ejercicio jurisdiccional, específicamente al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, determinó las condiciones y elementos que deben contener los mensajes difundidos por legisladores, para esclarecer si se trata de genuinos informes de gestión legislativa que en su caso pueden ser amparados por la normativa aplicable, o por el contrario, constituyen infracciones a las disposiciones electorales.

De esa manera, la Sala Superior consideró que los mensajes alusivos a informes de la gestión gubernamental pueden difundirse en los medios de comunicación social, a condición que:

¹⁴ Se encuentra publicado en la página electrónica http://ieez.org.mx/MJ/acuerdos/sesiones/07082015_2/acuerdos/ACGIEEZ026VI2015.pdf

- a) Aludan esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone.
- b) Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen.
- c) Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

Entonces, tomando en consideración el hecho acreditado, el marco legal aplicable y los criterios previamente establecidos, en el caso concreto se tiene lo siguiente.

De conformidad con los artículos 124 y 126 de la Ley Electoral, el proceso electoral en el Estado, comenzó el siete de septiembre de dos mil quince, mientras que Alejandro Tello Cristerna rindió su tercer informe de labores como Senador de la República, el ocho de noviembre del mismo año, es decir, una vez iniciado el proceso electoral.

De ahí que, en principio, acorde al contenido de la jurisprudencia previamente señalada, de rubro "*PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA*", se genera la presunción de que la propaganda denunciada tuvo el propósito de incidir en la contienda.

Ahora, por lo que ve a las características que deben reunir los mensajes alusivos a informes de la gestión gubernamental para que puedan ser difundidos a través de los medios de comunicación social, en primer término, se advierte que el contenido de la propaganda denunciada, no alude

esencialmente al contenido del informe, sino a la imagen y al nombre de Alejandro Tello.

Ello, en atención a que la imagen de Alejandro Tello Cristerna, se constituye como el elemento de mayor impacto en la propaganda, ocupando aproximadamente la mitad –izquierda- de la misma; el segundo elemento de mayor preponderancia en la propaganda en estudio, es el nombre “ALEJANDRO TELLO” ya que inclusive la palabra que lo identifica con su cargo público –Senador- se encuentra en un tamaño menor al del nombre; finalmente, la leyenda “3 Informe de actividades” –que debería ser la finalidad de la propaganda- se encuentra en un tamaño visiblemente menor al de su imagen y su nombre.

De ahí que, a juicio de este Tribunal, la propaganda en estudio alude esencialmente a la persona de Alejandro Tello Cristerna, y no a la difusión de su informe de labores.

Por su parte, por lo que ve a que la publicidad en estudio debe referir a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen, es de resaltar que en la misma no se precisa logro ni acto de gobierno alguno, sino que se limita a señalar “3 Informe de actividades”; ello, aunado a que, si bien no se identifica al instituto político por el cual accedió al cargo público, sí resulta evidente que la propaganda contiene los colores con los que se identifica al Partido Revolucionario Institucional, del cual, como se señaló previamente, Alejandro Tello Cristerna es precandidato al cargo de Gobernador en el Estado.

Finalmente, por lo anteriormente considerado y expuesto, en concepto de este Tribunal, al no contener la propaganda objeto de denuncia la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno –ni dato alguno relacionado con ello-, y en cambio sí promociona la imagen y el nombre de Alejandro Tello Cristerna, aunado a que, como quedó demostrado en el apartado correspondiente, fue difundida fuera del plazo legalmente previsto por la norma y dentro del proceso electoral que actualmente se desarrolla en la Entidad, se

tiene por acreditada la infracción consistente en la difusión de propaganda personalizada atribuida a Alejandro Tello Cristerna.

8.4 Responsabilidad de Alejandro Tello Cristerna

Determinado lo anterior, y toda vez que ha quedado acreditada la difusión de propaganda personalizada, este Tribunal arriba a la convicción de que Alejandro Tello Cristerna es responsable de dicha difusión.

Lo anterior, no obstante que en sus respectivos escritos de contestación a las denuncias, señala que él no colocó ni ordenó la colocación de la propaganda que nos ocupa, ya que, en principio, no aporta elemento de convicción alguno para soportar su dicho y en ningún momento existió deslinde respecto de la propaganda denunciada, aunado a que, conforme al criterio sostenido por la Sala Especializada al resolver el expediente SRE-PSD-127/2015 y a las máximas de la experiencia, quien se ve beneficiado directamente de un hecho ilícito es la persona que lo llevó a cabo, ya sea por sí misma o a través de otros.

8.5 Impedimento para sancionar

No obstante la responsabilidad indicada, existe un impedimento legal para sancionar a Alejandro Tello Cristerna, en virtud de que la *Ley Electoral*, si bien en su artículo 396, fracción II, prevé, en forma concreta y clara, las infracciones en que pueden incurrir las autoridades y servidores públicos, lo cierto es que en el catálogo de sanciones –artículo 402- no se incluyen las que recaerían a dichos sujetos –autoridades y servidores públicos- en caso de que se acredite su responsabilidad en la comisión de una infracción en materia electoral.

En ese contexto, si en el caso específico, la ley que regula el hecho no establece sanción, ésta no puede ser fijada por analogía, dado que debe estar expresada en forma escrita a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, para así dar vigencia a los principios de certeza y objetividad.

Lo anterior es así, porque las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, como lo ha establecido la *Sala Superior* en la Tesis XLV/2001 de rubro: **“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”**.

Además, en materia administrativa sancionadora electoral, rige el principio de legalidad -que comprende el de tipicidad-, de acuerdo con el cual la conducta que la ley considera constitutiva de infracción, así como su sanción, deben estar definidas en la misma.

Por otro lado, en materia electoral, cuando existe un catálogo de sanciones, normalmente se deja al arbitrio de la autoridad sancionadora su aplicación, siempre bajo las reglas concretas a seguir para su individualización.

Lo anterior, nos conduce al principio de seguridad jurídica, el cual tiene como imperativo otorgar certeza sobre las decisiones que realice la autoridad, estableciendo reglas para evitar que se vulnere el principio de legalidad, de manera que este *Tribunal* debe proteger en todo momento el respeto a estos principios constitucionales.

En este orden de ideas, a quien se le reproche una conducta, debe saber cuáles serán las sanciones o penas a las que se puede hacer acreedor, lo que se traduce en la seguridad jurídica, misma que todas las autoridades, en términos del párrafo tercero, del artículo 1° Constitucional, deben proteger y garantizar.

En este sentido, el criterio sostenido por la *Sala Superior* en la jurisprudencia 7/2005, **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”**, establece que en el régimen administrativo sancionador deben privilegiarse los siguientes principios:

a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;

b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;

c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita, a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, y

d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta, porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Por lo expuesto, a pesar de existir una conducta antijurídica y reprochable, ante la ausencia de sanciones establecidas en la *Ley Electoral*, existe una imposibilidad para aplicar alguna sanción a Alejandro Tello Cristerna.

Por lo tanto, toda vez que la falta acreditada y de la cual se determinó responsable a Alejandro Tello Cristerna, fue cometida en su carácter de Senador, lo conducente es dar vista de la presente sentencia al Senado de la República a fin de que, de conformidad con sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda respecto a la sanción correspondiente por la difusión de propaganda personalizada.

9. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se decreta la acumulación del expediente del expediente TRIJEZ-PES-05/2016 al diverso TRIJEZ-PES-04/2016, por ser éste el primero que se recibió y registró ante este órgano jurisdiccional, y en consecuencia, glósese copia debidamente certificada de la presente resolución al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se declara la existencia de la violación objeto de las denuncias interpuestas por el partido político MORENA, en contra de Alejandro Tello Cristerna, respecto de la promoción personalizada de su imagen, así como la **inexistencia** de actos anticipados de campaña.

TERCERO. Dése vista de la presente ejecutoria al Senado de la República, para que, de conformidad con sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda.

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

NOTIFÍQUESE como corresponda.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADA

HILDA LORENA ANAYA ÁLVAREZ

**NORMA ANGÉLICA CONTRERAS
MAGADÁN**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

**JOSÉ ANTONIO RINCÓN
GONZÁLEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

CERTIFICACIÓN. La Licenciada Rocío Posadas Ramírez, Secretaria General de Acuerdos del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, certifica que las firmas de los Magistrados de este Tribunal contenidas en la presente foja, corresponden a la sentencia dictada en fecha veinticuatro de marzo de dos mil dieciséis, dentro de los expedientes TRIJEZ-PES-004/2016 y TRIJEZ-PES-005/2016 Acumulados. Doy fe.