

**JUICIOS DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL Y
DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-JRC-388/2017,
SUP-JDC-824/2017 Y SUP-JRC-
389/2017 ACUMULADOS

ACTORES: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL,
MIGUEL ÁNGEL RIQUELME SOLÍS Y
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE COAHUILA DE
ZARAGOZA.

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: GABRIELA
FIGUEROA SALMORÁN, SERGIO
MORENO TRUJILLO, JOSÉ
REYNOSO NÚÑEZ Y KAREN
ELIZABETH VERGARA MONTUFAR

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia en los medios de impugnación al rubro, en el sentido de **revocar** la resolución de diecinueve de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza², en los expedientes PES/60/2017 y PES/61/2017, acumulados.

¹ En adelante Sala Superior o Tribunal Electoral.

² En lo sucesivo Tribunal responsable, Tribunal local o autoridad responsable.

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El primero de noviembre de dos mil dieciséis, dio inicio el Proceso Electoral Local Ordinario 2016-2017 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de elegir al Gobernador Constitucional, diputados locales y a los integrantes de los ayuntamientos.

2. Convenio de coalición. En sesión ordinaria de treinta de enero³ el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila⁴, mediante Acuerdo IEC/CG/062/2017, aprobó el registro del Convenio de Coalición para la elección de Gobernador Constitucional del Estado, conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Joven, Campesino Popular, Socialdemócrata Independiente Partido Político de Coahuila y de la Revolución Coahuilense, bajo la denominación “Por un Coahuila Seguro”⁵.

3. Quejas presentadas por el Partido Acción Nacional⁶ y MORENA. El once y doce de mayo los partidos Acción Nacional y MORENA presentaron ante el Instituto local, sendos escritos de queja mediante los cuales denunciaron a Miguel Ángel Riquelme Solís, otrora candidato a Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, y al Partido Revolucionario Institucional⁷, por hechos que, en su concepto, constituyen infracciones a la normativa electoral derivado de la entrega de tres tarjetas denominadas: “Mi Monedero”; “Mi Monedero Rosa”, y “Mi Tarjeta de Inscripción”.

³ Salvo aclaración en contrario todas las fechas de la presente sentencia se refieren al año dos mil diecisiete.

⁴ En adelante Consejo General del Instituto local.

⁵ En lo subsecuente Coalición.

⁶ En adelante PAN.

⁷ En lo siguiente PRI.

4. Radicación de las quejas. Recibidos los escritos de queja, el veintiuno y veintidós de mayo el Instituto local dictó acuerdos en los que ordenó la radicación e integración de los expedientes identificados con las claves DEAJ/PES/066/2017 y DEAJ/PES/067/2017, que tramitó como procedimientos especiales sancionadores.

5. Remisión de los expedientes al Tribunal local. El dos de agosto la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto local, remitió los expedientes al Tribunal responsable, donde se radicaron con las claves de expediente PES/60/2017 y PES/061/2017.

6. Resolución impugnada. El diecinueve de agosto el Tribunal local resolvió de manera acumulada los expedientes PES/60/2017 y PES/061/2017, en el sentido de tener por acreditado que el candidato a la gubernatura de dicha entidad federativa, postulado por la Coalición, el primero de mayo como parte de su campaña inició una estrategia publicitaria dirigida a mujeres, familias y jóvenes estudiantes de escasos recursos.

Lo anterior, con el propósito de **ofertarles** a través de los llamados “Mi Monedero Rosa”, “Mi Monedero” y “Mi tarjeta de Inscripción”, **un apoyo en efectivo o en especie a quienes previamente se hubiesen registrado en el programa**, lo cual, les reportaría un beneficio mediato en caso de que el citado candidato obtuviese el triunfo en la jornada electoral⁸.

7. Medios de impugnación. Disconformes con la citada resolución, el veintitrés y veinticuatro de agosto el PRI y Miguel Ángel Riquelme Solís, así como el PAN, respectivamente, presentaron sendas

⁸ En consecuencia, el Tribunal local impuso una multa al Partido Revolucionario Institucional y a Miguel Ángel Riquelme Solís por la cantidad de **\$64,771.41**, a cada uno.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

demandas de juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

8. Turno a ponencia. Una vez recibidos los medios de impugnación en este órgano jurisdiccional, mediante acuerdos de veinticuatro, veinticinco y veintiocho de agosto la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-JRC-388/2017**, **SUP-JDC-824/2017** y **SUP-JRC-389/2017**, respectivamente, y ordenó turnarlos a la ponencia a su cargo para la sustanciación de los mismos.

9. Radicación. Por acuerdos dictados el veintiocho de agosto y cinco de septiembre, la Magistrada Instructora radicó en la ponencia a su cargo, los juicios de revisión constitucional y el juicio ciudadano que se resuelven.

10. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite los medios de impugnación en que se actúa y, al encontrarse debidamente integrados los expedientes, declaró cerrada la instrucción, quedando los mismos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación identificados, conforme a lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹; 186, fracción III, incisos b) y c); 189, fracción I, incisos d) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 79; 80, párrafo 1, inciso

⁹ En adelante Constitución.

f), 83, 86 y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁰.

Lo anterior, toda vez que se trata de dos juicios de revisión constitucional electoral y uno para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, a fin de impugnar una resolución del Tribunal local dictada en procedimientos especiales sancionadores, la cual tuvo por acreditada la violación a la normativa electoral aplicable e impuso diversas sanciones.

SEGUNDA. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda, esta Sala Superior advierte que los promoventes controvierten la resolución del Tribunal local, emitida en los procedimientos especiales sancionadores PES/60/2017 y PES/061/2017, en la que tuvo por acreditada la existencia de la violación de la normativa electoral aplicable, sancionando al otrora candidato de la Coalición a la Gubernatura del Estado y al PRI con multa de **\$64,771.41**, a cada uno. Esto es, las partes impugnan el mismo acto y señalan a la misma autoridad responsable.

En este contexto, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional, es conforme a Derecho acumular el juicio ciudadano **SUP-JDC-824/2017** y el juicio de revisión constitucional **SUP-JRC-389/2017**, al diverso expediente **SUP-JRC-388/2017**, por ser éste el primero que fue recibido en la

¹⁰ En lo subsecuente Ley de Medios.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Oficialía de Partes de esta Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los expedientes de los juicios ciudadano y de revisión constitucional acumulados.

TERCERA. Procedencia. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 79, párrafo 1 y 80, párrafo 1, inciso f), 86 y 88, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente.

1. Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable; los actores hicieron constar nombre y firma autógrafa; señalaron domicilio para recibir notificaciones, además de las personas quienes en su nombre las pueden recibir; identificaron la resolución impugnada y la autoridad responsable, y mencionaron los hechos, así como agravios que les causa la resolución controvertida.

2. Oportunidad. Los partidos políticos actores señalan expresamente que la resolución impugnada les fue notificada el diecinueve de agosto¹¹, mientras que el ciudadano actor aduce que conoció del acto impugnado el veintiuno de agosto, y los escritos de demanda SUP-JRC-388/2017 y SUP-JDC-824/2017 fueron presentados el veintitrés de agosto, mientras que el veinticuatro se presentó en relativo al SUP-JRC-389/2017, de ahí que resulte evidente que las demandas fueron presentadas dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la citada Ley de Medios.

¹¹ El Partido Acción Nacional señala que la resolución le fue notificada por lista, por lo cual, con base en el artículo 36 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, surten efectos a las nueve horas del día siguiente al que se publicó la lista.

Aunado a que, no existe pronunciamiento en contrario por parte de la autoridad responsable¹².

3. Legitimación y personería. Los actores cumplen el requisito de legitimación en los siguientes términos:

Miguel Ángel Riquelme Solís. Conforme a los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1 de la Ley de Medios, cuenta con legitimación toda vez que promueve el juicio ciudadano por su propio derecho, en su carácter de Gobernador electo, postulado por la Coalición, señalando la trasgresión a su derecho a la libertad de expresión en materia electoral¹³.

Partidos políticos Revolucionario Institucional y Acción Nacional. En el caso se cumple con el requisito en cuestión, ya que en términos del artículo 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, los juicios de revisión constitucional electoral, son promovidos por los partidos PRI y PAN, por conducto de Rodrigo Hernández González y Jorge Arturo Rosales Saade, respetivamente, en su carácter de representantes propietarios de los citados partidos políticos ante el Consejo General del Instituto local, personería que reconoce la autoridad responsable al rendir los Informes Circunstanciados respectivos.

4. Interés jurídico. El PRI, así como el otrora candidato aducen, en esencia, que la resolución controvertida no está debidamente fundada y motivada puesto que es contrario a Derecho que se les impongan sanciones por supuestas infracciones que no cometieron,

¹² Es ilustrativa la jurisprudencia 8/2001 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.** Consultable en: <http://bit.ly/2wgcwD2>.

¹³ Cambiando lo que se deba de cambiar, resulta orientadora la jurisprudencia 3/2014 de la Sala Superior, de rubro: **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Consultable en: <http://bit.ly/2vYQKnV>.

aunado a que no tienen fundamento constitucional, legal o reglamentario los parámetros que utilizó la responsable para emitir tal determinación, siendo excesivas y desproporcionales las multas impuestas; mientras que el PAN se duele que la sentencia combatida violó en su perjuicio los principios de certeza, seguridad jurídica, acceso a la justicia y de legalidad, contemplados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, porque dicha resolución no fue exhaustiva, no es congruente y carece de la debida fundamentación y motivación.

Por lo anterior, se considera que con independencia de que les asista la razón, es claro que los actores cuentan con interés jurídico para promover los medios de impugnación en que se actúa.

5. Definitividad. Las partes controvierten una resolución emitida por el Tribunal local, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

CUARTA. Estudio del fondo de la *litis*.

I. Acreditación de la falta

1. Síntesis de agravios (PRI y otrora candidato)

El PRI señala que la resolución controvertida se encuentra indebidamente fundada y motivada porque el Tribunal responsable efectuó valoraciones inadecuadas de los elementos probatorios existentes en autos, vulnerando el principio de legalidad.

En ese contexto, refiere que la resolución impugnada contiene conclusiones erróneas, toda vez que la autoridad responsable tiene por acreditados hechos y circunstancias que no se derivan del acervo probatorio, haciendo conclusiones dogmáticas.

En ese tenor, refiere que se realizan valoraciones indebidas de los elementos probatorios, al concluirse: **(i)** el reconocimiento por parte del PRI y del candidato Miguel Ángel Riquelme Solís de la fabricación y “entrega” de 600,000 tarjetas y formatos; **(ii)** la conclusión que las tarjetas se encontraban destinadas a personas con “carencias socioeconómicas”; **(iii)** el otorgar “valor probatorio pleno” a siete discos compactos que contienen el procedimiento administrativo sancionador registrado con la calve INE/Q-COF-UTF-51/2017/COAH del Instituto Nacional Electoral; **(iv)** la falta de precisión de los medios de prueba para comprobar la puesta en marcha de programas de monederos, mediante un sistema de registro o empadronamiento, así como el hecho de que para acceder a los beneficios tenían que llenar un formato con datos personales, esto es, hacer un registro previo, y la realización de al menos una reunión de empadronamiento o registro para la obtención de tarjetas y **(v)** la acreditación que “los monederos sustituirían a las despensas”.

Por su parte, el otrora candidato actor aduce que, con la resolución impugnada el Tribunal responsable transgrede el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, al censurar y restringir de manera indebida su derecho a hacer propuestas de campaña, así como el del electorado a recibir información, para decidir libremente su voto.

Asimismo, considera que se viola el principio de legalidad porque el Tribunal responsable funda indebidamente la supuesta falta en los artículos 191, numeral 4, del Código local, en relación con el artículo 209, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2. Consideraciones de la autoridad responsable

El Tribunal local, al momento de resolver los procedimientos especiales sancionadores que ahora son cuestionados, consideró que el aspecto a dilucidar consistió en determinar, en primer lugar, si con las pruebas existentes, se acreditaba que las tarjetas objeto de la denuncia eran de la autoría de los sujetos denunciados y sí fueron entregadas.

Una vez analizado lo anterior, el Tribunal responsable estudió la posible vulneración al artículo 191, párrafo 4, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza,¹⁴ en relación con el artículo 209, párrafo 5 de la Ley Electoral,¹⁵ que establecen la prohibición a las personas y servidores públicos de ejercer presión al electorado para obtener su voto, mediante la entrega de beneficios directos o indirectos, mediatos o inmediatos, por sí o por interpósita persona.

De las pruebas aportadas al expediente, el Tribunal local concluyó que se encontraba acreditado lo siguiente:

1. La existencia de un acto de campaña, -evento masivo- celebrado el primero de mayo, en la ciudad de Torreón, Coahuila, durante las campañas electorales, en el que el

¹⁴ **191.4** La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. En adelante Código local.

¹⁵ **209. 5** La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

entonces candidato de la Coalición anunció la puesta en marcha de los programas de monederos, mediante un sistema de registro o empadronamiento.

2. La existencia del programa de campaña como parte de la estrategia política de la Coalición en la que se mandaron a fabricar tarjetas de “Mi Monedero Rosa”, “Mi Monedero”, y “Mi Tarjeta de Inscripción”, según se desprende de la factura anexada como prueba por parte de los propios denunciados en el procedimiento de fiscalización sustanciado ante el INE,¹⁶ así como del propio reconocimiento que los denunciados realizaron ante dicha autoridad administrativa.
3. Para acceder a los beneficios de las tarjetas los interesados tenían que llenar un formato con sus datos personales.
4. Tanto el PRI, como su otrora candidato a la Gubernatura, reconocieron la distribución de las tarjetas materia de la controversia, así como de los formatos de inscripción.
5. Las tarjetas se encontraban destinadas a personas con carencias socio-económicas, teniendo en su anverso el emblema del PRI con la leyenda “VOTA 4 DE JUNIO MIGUEL RIQUELME”, y
6. La realización de al menos una reunión de empadronamiento o registro para la obtención de tarjetas, en la que se les comentó a los asistentes que los monederos sustituirían a las despensas.

De esta manera, el Tribunal responsable consideró que los artículos 191, párrafo 4, del Código local, así como 209, párrafo 5 de la Ley Electoral, contemplan una prohibición para candidatos y partidos políticos, la cual contiene los siguientes elementos:

¹⁶ En adelante INE.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

1. La oferta o entrega al elector de un bien material.
2. A través de un sistema, en especie, o en servicio, que el mismo le reporte un beneficio al destinatario, directo o indirecto, mediato o inmediato, y
3. Que ello tenga como resultado una coacción o presión al elector.

En consecuencia, el Tribunal responsable, entre otras cuestiones, concluyó que el otrora candidato a la Gubernatura, el primero de mayo como parte de su campaña política inició una estrategia publicitaria dirigida a mujeres, familias y jóvenes estudiantes de escasos recursos, y por ello, en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, el Tribunal local señaló que con el propósito de ofertar a través de los llamados “Mi Monedero Rosa”, “Mi Monedero” y “Mi Tarjeta de Inscripción”, era la de otorgar un apoyo en efectivo o en especie a quienes previamente se hubiesen registrado en el programa, ello les reportaría un beneficio mediato en caso de que el otrora candidato obtuviese el triunfo en la jornada electoral; generando por la temporalidad en que sucedió y porque ello pudiese implicar la continuidad o no del apoyo de programas sociales, un indicio de presión al electorado, con lo que se vulnera la libertad del sufragio.

3. Consideraciones de la Sala Superior

En principio debe señalarse que esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en el ámbito de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes la dignidad humana, así como el derecho a la información del electorado como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, el Tribunal Electoral ha procurado maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**¹⁷

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

¹⁷ Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, págs. 428 a 430.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Así el derecho a la libertad de expresión comprende el buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, cuyo ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas¹⁸.

Por su parte el derecho a la información será garantizado por el Estado, incluyendo tanto la que es generada o se encuentra en posesión de los órganos de gobierno, como la que es propia de los particulares, así como no solo respecto de su difusión, sino también de su recepción por el público en general o destinatarios del medio.

En esa tesitura, respecto de su dimensión social o colectiva, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas y comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias y es condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. En particular, un electorado que no esté bien informado no es plenamente libre. Un prerequisite de un voto libre es un voto informado.

Luego entonces, la libertad de expresión comprende tres distintos derechos: i) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; ii) El de recibir informaciones e ideas de toda índole, y iii) El de difundir

¹⁸ Tales consideraciones guardan relación con la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con la clave P./J. 25/2007 y de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.**

informaciones e ideas de toda índole. En cada caso, sin consideración de fronteras o por cualquier procedimiento elegido libremente por la persona (oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, por ejemplo).

En adición a los derechos de libertad de expresión y de información que resultan de vital importancia en el desarrollo del proceso electoral, para que la ciudadanía pueda ejercer un voto razonado, también resulta de vital importancia que se respeten los principios rectores que deben regir en él.

Ello es así, porque la renovación de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo se debe hacer mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, e impone como requisito indispensable que el sufragio de los ciudadanos sea universal, libre, secreto y directo.

En ese contexto, si bien los actores políticos cuentan con el derecho de libertad de expresión, deben recordar que ese derecho no es absoluto, pues tiene como límites los previstos en la Constitución, y en su ejercicio, deben atender a la existencia de otros, como en el caso, es el de libertad de sufragio, el cual se puede ver afectado cuando se hace un indebido ejercicio de las libertades concedidas.

En ese orden de ideas, según el artículo 185, párrafo tercero, del Código Electoral local, se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Ésta debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección correspondiente hubiese registrado.

Adicional a ello, debe señalarse que es criterio de esta Sala Superior que no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas, y entregar dípticos o folletos que expliquen las propuestas de campaña de los candidatos, pues ello, no genera por sí mismo la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal.

Incluso, se ha sostenido que la existencia de recuadros en blanco en la tarjeta, y de espacios en los folletos destinados a asentar datos como nombre y firma, no genera que la propaganda sea ilegal¹⁹.

Evidenciado lo anterior, debe señalarse que de conformidad con el artículo 16 constitucional, todo acto de molestia debe estar fundado y motivado.

Al respecto, la falta de fundamentación y motivación es una violación formal, y se caracteriza por la carencia o ausencia de dichos requisitos constitucionales.

Por el contrario, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, involucra una violación material o de fondo, que implica la presencia formal de ambos requisitos.

En ese orden de ideas, existe indebida fundamentación cuando un acto de autoridad se fundamenta con preceptos normativos que

¹⁹ Tales consideraciones son acordes a lo sostenido en las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-594/2015 y SUP-JRC-392/2017.

resultan inaplicables al asunto por las características específicas de éste que impiden su actualización en la hipótesis normativa; en cambio, habrá una incorrecta motivación cuando las consideraciones que sirven de base para emitir el acto de autoridad, están en disonancia con el contenido de la norma que se invoca.

Expresado lo anterior, es de trascendencia indicar que los actores omiten controvertir frontalmente la existencia del acto de campaña celebrado el primero de mayo pasado en el cual se anunció la implementación y distribución de las tarjetas que fueron denunciadas por los partidos PAN y Morena, por lo cual dicha consideración no es motivo de controversia, razón por la cual queda intocada.

3.1. Existencia de las tarjetas

El PRI hace valer que el Tribunal responsable indebidamente concluyó que se tenía por acreditada la **elaboración y distribución** de 600,000 tarjetas, tomando en consideración la respuesta emitida por su representante y el otrora candidato a la Gubernatura del Estado postulado por la Coalición.

Con relación a esos planteamiento, en primer término, debe señalarse que contrariamente a lo afirmado por el partido actor, la certificación de los discos compactos en las que constan los documentos y actuaciones que integraron el expediente de queja INE/Q-COF-UTF/51/2017/COAH sustanciado y resuelto por el INE, sí constituye una documental pública de conformidad con lo previsto en los artículos 14, párrafos 1, inciso a), y 4, inciso c), y 16, párrafo 2, de la Ley de Medios; toda vez que fueron expedidas por el Director del Secretariado del INE, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 51, párrafo 1, inciso v), numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 68, numeral 1, inciso

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

k), del Reglamento Interior del citado Instituto y 21 del Reglamento de Oficialía Electoral de la mencionada autoridad, así como el Oficio INE/SE/106/2015 de Delegación de Atribuciones suscrito por el Secretario Ejecutivo de dicha Institución.

En ese sentido, la certificación de referencia lo que avala es que todas y cada una de las constancias que se advierten en los discos compactos, obran en el expediente radicado por la Unidad Técnica de Fiscalización,²⁰ de ahí que la autoridad responsable la considere una documental pública; sin embargo, eso no actualiza la afirmación del partido de que indebidamente concluyó que todos sus elementos lo fueran.

Así, atendiendo a dichas constancias, el Tribunal responsable advirtió la existencia de las respuestas dadas por el representante del PRI, a los requerimientos formulados por la UTF al sustanciar el expediente de queja antes aludido.

Dichas respuestas, constituyen confesiones expresas sobre lo que le fue requerido, las cuales producen plenos efectos, esto, de conformidad con lo previsto en los artículos 96 y 199 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme a lo previsto en el diverso 4 párrafo 2 de la Ley de Medios.

En ese contexto, aun cuando, como lo afirma el partido actor, sus respuestas en dicho procedimiento, no constituyen documentales públicas; lo cierto es que, cuentan con pleno valor probatorio, toda vez que como se explicó constituyen una confesión expresa.

En esa línea argumentativa, **asiste razón al partido** actor cuando afirma que indebidamente el Tribunal responsable tuvo por

²⁰ En adelante la UTF.

acreditada **la distribución de 600,000 tarjetas**, porque lo que se desprende de sus respuestas es:

1. Que el quince de mayo pasado, el PRI registró en el Sistema Integral de Fiscalización una póliza en la que consta el gasto por la elaboración de formatos y tarjetas.
2. Que se **elaboraron 200,000 formatos** “Mi monedero rosa”, 200,000 formatos “Mi monedero”, 200,000 formatos “Mi tarjeta de inscripción”, 200,000 **tarjetas** en cartulina “Mi monedero rosa”, 200,000 tarjetas en cartulina “Mi monedero” y 200,000 tarjetas en cartulina “Mi tarjeta de inscripción”.
3. Que las tarjetas eran propaganda impresa por lo que no se contrató a ninguna institución bancaria para la administración o distribución de fondos para el programa promesa de campaña.
4. Que como parte de las propuestas de campaña del candidato se ofreció crear en el futuro “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”, a través de los cuales el Gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes.
5. Que la mecánica del programa consistía en iniciar con el registro de posibles futuros beneficiarios durante la campaña para que conocieran de que se trataba y en cuanto se implemente en el Gobierno y se cuente con la partida presupuestal se realizaría un estudio de la situación económica de cada solicitante y con base en el resultado se apoyaría un apoyo en dinero, el cual sería depositada en una tarjeta plástica.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

En ese sentido, únicamente se tiene acreditada la **elaboración** y por ende la **existencia** de 600,000 tarjetas y 600,000 formatos, **no así su total entrega y/o distribución**, toda vez que los denunciados, así lo informaron, e incluso se reportó el egreso en el Sistema Integral de Fiscalización del INE como gasto de campaña, en el cual consta toda la documentación soporte de ese egreso (contrato, póliza, muestras, factura y ficha de depósito), que el propio partido adjunto.

Atendiendo a lo expuesto, el Tribunal responsable afirmó **indebidamente** que se tenía por acreditada la distribución de las 600,000 tarjetas, derivado de las respuestas antes citadas.

Sin embargo, obra en autos el escrito recibido el dos de julio pasado, suscrito por el representante suplente del PRI, en el que desahoga un diverso requerimiento de información, al tenor de lo siguiente:

Indique la mecánica llevada a cabo para que previo llenado de los formatos se entregaban las tarjetas (Mi monedero rosa, Mi monedero y Mi tarjeta de inscripción) señalando si este se realizaba en módulos de registro específico, en casas, o bien, si se hacía en cada uno de los eventos de campaña del candidato denunciado.

Al respecto se precisa lo siguiente:

- 1. Fue una estrategia de campaña aleatoria, por tanto, no existieron módulos situados en lugares con domicilios específicos o únicos.*
- 2. Tampoco se realizó en casas específicas o únicas.*
- 3. No se realizaron en todos los eventos de campaña.*

La forma en que se entregaban las tarjetas de la propuesta de campaña denominada 'Mi monedero rosa', 'Mi monedero' y 'Mi tarjeta de inscripción', fue mediante un procedimiento de entrega, consistente en volanteo en vía pública (parques, colonias, mercado, cruceros, etc.), en algunos eventos de campaña y en caminatas por colonias.

Por tratarse de propaganda impresa, la entrega se hacía de igual forma que se hace la entrega de volantes y posters; por lo que la distribución se realizaba de manera libre a cualquier transeúnte en la vía pública, independientemente del llenado de los formatos para participar en un futuro en dicho programa.

Ahora bien, el llenado de los formatos se realizó en los diferentes módulos adquiridos para tal fin (treinta en total), en los cuáles se invitaba a los transeúntes a formar parte del futuro programa Mi monedero rosa, Mi monedero y Mi tarjeta de inscripción, según fuera el caso.

Dichos módulos eran ubicados de acuerdo a una zona elegida como estrategia de campaña; por lo que la ubicación no era permanente o en un lugar específico, ya que cambiaban de lugar constantemente, a fin de lograr un mayor conocimiento e impacto de la propuesta, en el mayor número de personas posibles, pero siempre ubicándolos en vía pública.

...

De la respuesta dada por el partido se advierte la **aceptación de la existencia de las tarjetas, así como su reparto como parte de una estrategia de campaña**, ya fuera como volanteo o en algunos de los eventos de campaña, e incluso acepta que se ubicaron diversos módulos para ello.

Tales afirmaciones abonan a lo expresado en el primer requerimiento que le fue realizado.

Como ya se dijo, las manifestaciones realizadas por el representante del PRI durante la tramitación del procedimiento ante la UTF del INE, cumplen con los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, y cuentan con mayor valor convictivo, respecto a lo manifestado por éste y su otrora candidato al comparecer al procedimiento sancionador sustanciado por el Instituto local y resuelto por el Tribunal responsable, pues en éste, los denunciados, únicamente se limitaron a decir que las probanzas aportadas por los partidos denunciantes no eran idóneas al ser pruebas técnicas.

En ese contexto, se tiene acreditada la elaboración y existencia de las tarjetas y formatos, así como el respectivo anuncio de su utilización por parte de otrora Candidato a la Gubernatura del Estado por parte de la Coalición, y la aceptación genérica de su

distribución en módulos, en algunos eventos de campaña y como volanteo.

Evidenciado lo anterior, el PRI considera que el Tribunal responsable indebidamente concluyó que las tarjetas se encontraban destinadas a personas con carencias socioeconómicas, porque señala que no hay alguna prueba que le permita determinar el nivel socioeconómico de quienes recibieron las tarjetas, ni que las tarjetas fueron entregadas a ese grupo.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que como se precisó en los párrafos que preceden el representante del PRI al ser requerido por la autoridad administrativa electoral federal, señaló que como parte de las propuestas de campaña de su otrora candidato se ofreció crear en el futuro los programas “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”, a través de los cuales el Gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes.

Adicional a lo expuesto, de la revisión a los formatos de las tarjetas, se advirtió que la relativa a “Mi monedero rosa”, contiene una leyenda que dice: “Apoyo económico mensual a mujeres con carencias socio-económicas”.

Por su parte, la denominada “Mi monedero” contiene una leyenda que dice “Apoyo económico mensual para solventar carencias sociales”.

Y “Mi tarjeta de inscripción” tiene una leyenda que dice “Ningún estudiante de preparatoria o universidad pública se quedará sin educación por falta de recursos económicos”.

Con base en lo expuesto, se considera que el Tribunal responsable debidamente concluyó que las tarjetas estaban **dirigidas** a un sector de la población de escasos recursos económicos.

Adicional a lo expuesto, el partido actor hace valer que el Tribunal responsable indebidamente afirmó que el otrora candidato a la Gubernatura del Estado anunció la puesta en marcha de los programas de monederos mediante un sistema de registro o empadronamiento y que para acceder a ellos, se debía llenar un formato con datos personales.

Al respecto, debe precisarse que el representante del PRI, al atender el requerimiento que le fue formulado por la autoridad administrativa electoral federal, en su escrito de dieciocho de mayo, explicó que:

Como parte de las propuestas de campaña del candidato a la gubernatura en el estado de Coahuila, se ofreció crear en el futuro el Programa Mi monedero rosa, Mi monedero y Mi tarjeta de inscripción, a través de los cuales el gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes. La mecánica del programa consistente en comenzar con el registro de posibles futuros beneficiarios durante la campaña a fin de que conozcan de que se trataría el programa, y en cuanto se implemente éste en el gobierno y se cuente con la partida presupuestal del gobierno para ayuda social, se realizaría un estudio de la situación en la que se encuentra cada solicitante del apoyo, en base a los resultados de dicho estudio se otorgaría un apoyo social en dinero mismo que sería depositado en una tarjeta plástica.

De lo anterior se advierte, que se implementaría un registro de las personas que fueran susceptibles de ser beneficiarias de esos programas, lo cual se corrobora con los formatos que el mismo partido actor reportó como gastos de campaña.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Tales formatos fueron proporcionados por el propio PRI, al ser anexados a su escrito de treinta y uno de mayo pasado presentado al INE, a fin de atender un requerimiento, los cuales tienen las siguientes características:



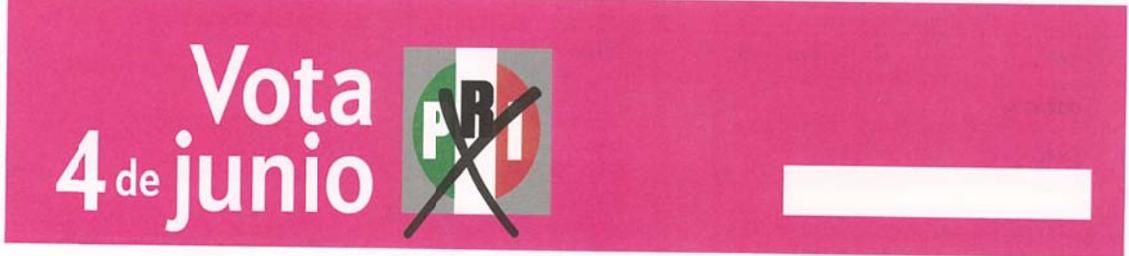
Mi Monedero ROSA

NOMBRE:	<input type="text"/>	DOMICILIO:	<input type="text"/>
APELLIDO:	<input type="text"/>	CALLE:	<input type="text"/>
CUMPLEAÑOS:	<input type="text"/>	NÚMERO:	<input type="text"/>
SEXO:	<input type="text"/>	COLONIA:	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	MUNICIPIO:	<input type="text"/>
TELÉFONO CASA:	<input type="text"/>	LOCALIDAD:	<input type="text"/>
CELULAR:	<input type="text"/>	C.P.:	<input type="text"/>
		LUGAR DE REGISTRO:	<input type="text"/>
		FECHA:	<input type="text"/>
		BRIGADA:	<input type="text"/>

Apoyo económico mensual a mujeres de escasos recursos.

- Transporte personas con discapacidad
- Curso de capacitación para la vida
- Becas para niñas y adolescentes que estudian
- Silla de ruedas
- Aparatos auditivos
- Prótesis dentales
- Lentes a bajo costo
- Pañales para bebé
- Pañales para adulto
- Muletas
- Bastones
- Servicios funerarios a bajo costo
- Terapias de rehabilitación física
- Atención integral para adultos mayores
- Terapias psicológicas y de trabajo social
- Alimentación para adultos mayores
- Créditos para mujeres emprendedoras
- Atención médica
- Zapatos escolares
- Uniformes escolares
- Útiles escolares
- Banco de materiales
- Despensa
- Cursos de autoempleo
- Créditos para jóvenes emprendedores

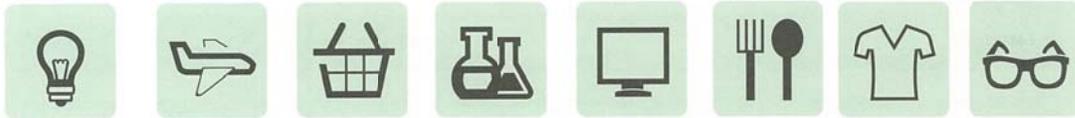
Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pricoahuila.org





Mi Monedero

NOMBRE:	<input type="text"/>	DOMICILIO:	<input type="text"/>
APELLIDO:	<input type="text"/>	CALLE:	<input type="text"/>
CUMPLEAÑOS:	<input type="text"/>	NÚMERO:	<input type="text"/>
SEXO:	<input type="text"/>	COLONIA:	<input type="text"/>
FECHA:	<input type="text"/>	MUNICIPIO:	<input type="text"/>
TELÉFONO CASA:	<input type="text"/>	LOCALIDAD:	<input type="text"/>
CELULAR:	<input type="text"/>	C.P.:	<input type="text"/>
		LUGAR DE REGISTRO:	<input type="text"/>
		FECHA:	<input type="text"/>
		BRIGADA:	<input type="text"/>



Más de 300 mil familias coahuilenses recibirán un apoyo económico mensual para solventar carencias sociales.

Podrás usarla en comercios para obtener productos o servicios; además, tendrás descuentos en establecimientos como farmacias, cines, restaurantes, laboratorios clínicos y papelerías, entre otros.

Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pricoahuila.org





NOMBRE:	<input type="text"/>	DOMICILIO:	<input type="text"/>
APELLIDO:	<input type="text"/>	CALLE:	<input type="text"/>
CUMPLEAÑOS:	<input type="text"/>	SEXO:	<input type="text"/>
E-MAIL:	<input type="text"/>	COLONIA:	<input type="text"/>
TELÉFONO CASA:	<input type="text"/>	LOCALIDAD:	<input type="text"/>
CELULAR:	<input type="text"/>	LUGAR DE REGISTRO:	<input type="text"/>
		FECHA:	<input type="text"/>
		BRIGADA:	<input type="text"/>

Los jóvenes deben seguir en las escuelas, por eso eliminaremos las cuotas de inscripción para que cumplan sus sueños y aspiraciones.

La educación ofrecida por el estado a nivel medio y superior debe ser gratuita.

Ningún estudiante de las preparatorias y universidades públicas estatales pagará cuotas de inscripción.

Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad a los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en: www.pri.coahuila.org



- En el anverso, las leyendas, “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”.
- El nombre del candidato y el emblema del partido.
- Varios espacios en blanco, para ser llenados, atinentes a los datos personales de los interesados.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

- Hacen referencia a beneficios en atención médica, educación, entre otros, como parte de programas sociales que pretende implementar el candidato.
- La leyenda “Vota 4 de junio” y el emblema del partido.
- En el reverso, el nombre del candidato y el emblema del partido.
- Espacios en blanco para su llenado, relativos a los datos de las personas que habitan en el mismo domicilio.
- Fecha y brigada.
- Los datos personales proporcionados serán resguardados de conformidad con el principio de confidencialidad, así como el aviso de privacidad del PRI, visible en la página www.pricoahuila.org.

Adicional a lo expuesto, el partido actor hace valer que indebidamente el Tribunal responsable omitió valorar la contestación al emplazamiento de fecha 3 de julio pasado, en específico la parte relativa a:

“La entrega de las tarjetas es parte de las propuestas de campaña del candidato a la Gubernatura en el Estado de Coahuila, el cual ofreció crear en el futuro en el programa ‘Mi monedero rosa’, ‘Mi monedero’, y ‘Mi tarjeta de inscripción’, a través de los cuales el gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes. La mecánica del programa consiste en comenzar con el registro de posibles futuros beneficiarios durante la campaña, a fin de que conozcan de que se trataría el programa, en cuanto se implemente éste en el gobierno y se cuente con la partida presupuestal del gobierno para ayuda social, se realizaría un estudio de la situación en la que se encuentre cada solicitante del apoyo, y con base en los resultados de dicho estudio, se otorgaría un apoyo social en dinero, mismo que sería depositado en una tarjeta plástica”.

De lo transcrito, se advierte que tal como lo concluyó el Tribunal responsable, la entrega de las tarjetas, en principio, sí estaba dirigida a personas de escasos recursos y era necesario registrarse, **sin embargo de las probanzas de autos, tal como lo afirma el PRI se pueda determinar que se entregaron a ese grupo.**

De lo hasta aquí expuesto, se tiene acreditada la **elaboración** y por ende la **existencia** de 600,000 tarjetas y 600,000 formatos con las características antes enunciadas, así como el anuncio de su utilización, que en su contenido se aludía a personas de escasos recursos, y se llevaría un registro de a quienes se les había entregado y la aceptación genérica de su distribución en módulos, en algunos eventos de campaña y como volanteo.

Lo que no se tiene acreditado, como ya se señaló, es la distribución de las 600,000 tarjetas y 600,000 formatos.

Por último, el partido actor refiere que es indebida la conclusión del Tribunal responsable, por cuanto a que se tuvo por acreditado la realización de al menos una reunión o empadronamiento, en la que se comentó a los asistentes que los monederos sustituirían a las despensas.

El agravio en comento también resulta **fundado**, porque de las probanzas que obran en autos se advierte que esa conclusión la derivó de los videos que fueron ofrecidos en el procedimiento especial sancionador local, los cuales desahogó el Tribunal responsable.

En los videos en comento, se desprende la existencia de un grupo de personas (hombres y mujeres) a las que un hombre les pregunta si saben de qué trata el 3 de 3, y al no recibir una respuesta,

manifiesta que el 3 de 3 consiste en votar PRI para Gobernador, PRI para Ayuntamiento y PRI para Diputado, y pregunta a los asistentes si saben quién va para Gobernador, y le contestan que Miguel Riquelme.

Asimismo, se advierte que una vez que termina de hablar el hombre, una mujer dice Miguel Riquelme les prometió que en caso de llegar a gobernar, la despensa llegaría como tarjeta que es el monedero, y que es un compromiso de campaña, y que también traen la tarjeta rosa, que es para las personas enfermas, y que si conocen a una persona con enfermedad y necesidad, que se las lleven para que puedan registrarlos, ante lo cual se escucha nuevamente la voz del hombre, quien pregunta quién falta de anotarse.

Al respecto, es criterio reiterado de ese órgano jurisdiccional, que las pruebas técnicas, atendiendo a su naturaleza, tienen carácter imperfecto, por lo que son insuficientes, por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen; así, es necesaria la concurrencia de algún otro elemento de prueba con el cual deben ser administradas, que las puedan perfeccionar o corroborar, a fin de tener plenamente acreditados los hechos denunciados.

El aludido criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia 4/2014 de esta Sala Superior, de rubro: **PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN**²¹.

A consideración de esta Sala Superior, de los videos de referencia no se desprenderse algún elemento objetivo que permita identificar a

²¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 23 y 24.

las personas cuyas voces se escuchan, como tampoco es posible conocer el lugar y la fecha en que se llevó a cabo dicha reunión, esto es, no se acreditan las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en las que se realizaron los supuestos hechos.

De ahí, que contrariamente a lo afirmado por el Tribunal responsable, aun cuando dicha prueba pudiera tener el carácter de indicio, por sí misma, es insuficiente para tener por acreditado que se llevó a cabo una reunión de empadronamiento o registro para la obtención de las tarjetas, en la que se comentó a los asistentes que los monederos sustituirían a las despensas.

De lo expuesto, tal como lo afirma el PRI, en autos no obra alguna prueba que permita concluir que se repartió la totalidad de tarjetas y formatos que se mandaron a elaborar y mucho menos que tales elementos hubiesen sido entregados a los sectores que en ellos se precisaba.

Tales circunstancias impactan directamente en las que tomó en cuenta el Tribunal responsable para concluir que la conducta acreditada vulneraba los artículos 191, numeral 4, del Código local, y 209, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Adicional a lo expuesto, como se refirió en páginas que preceden, el otrora candidato actor aduce que, con la resolución impugnada el Tribunal responsable transgrede el derecho a la libertad de expresión en materia político-electoral, al censurar y restringir de manera indebida su derecho a hacer propuestas de campaña, así como el del electorado a recibir información, para decidir libremente su voto.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Asimismo, considera que se viola el principio de legalidad porque el Tribunal responsable funda indebidamente la falta que tuvo por acreditada.

Al respecto, las tarjetas proporcionadas por el PRI en el escrito que presentó ante el INE el treinta de mayo pasado, son las que se insertan:



Las características de las tarjetas antes insertas son:

- Nombre del candidato a Gobernador “Por un Coahuila Seguro”, “Miguel RIQUELME”. Referencia a la coalición en cita
- Emblema del Partido Revolucionario Institucional

Con relación a las tarjetas, se advierte que el representante del PRI al dar contestación al emplazamiento a la queja sustanciada por el INE en materia de fiscalización manifestó que su elaboración fue una estrategia de marketing de campaña electoral, que se hicieron en el marco de las propuestas de campaña, con el fin de captar adeptos y simpatías, y que se imprimieron de esa forma con el único fin de que se pudieran guardar con mayor facilidad por el ciudadano y con ello generar una afinidad.

Asimismo, indicó que como parte de las propuestas de campaña del candidato a la Gubernatura en el estado de Coahuila, se ofreció crear en el futuro el Programa “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”, a través de los cuales el gobierno otorgaría apoyos a mujeres en situaciones de vulnerabilidad, familias de escasos recursos y apoyos a jóvenes estudiantes.

Adicional a ello, indicó que la mecánica de los programas consistía en registrar a los posibles futuros beneficiarios durante la campaña a fin de que conocieran de qué tratarían, y una vez implementados por el Gobierno y que se contara con la partida presupuestal, respectiva, se llevaría a cabo un estudio socioeconómico de los posibles beneficiarios, y a partir de los resultados se otorgaría un apoyo social en dinero a través de en una tarjeta plástica.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Evidenciado lo anterior, resulta importante tener en cuenta el contenido de los artículos 191, párrafo 4, del Código local y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que el Tribunal responsable consideró vulnerados con la comisión de las conductas denunciadas, los cuales son del tener siguiente:

Artículo 191.4. La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

Artículo 209.5. La entrega de cualquier tipo de material **-que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos-**,²² en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

Visto el contenido de los preceptos antes transcritos, se considera que su propósito es el de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.

En ese sentido, en el caso, lo único que se tiene acreditado es la **elaboración** y por ende la **existencia** de 600,000 tarjetas y 600,000 formatos con las características antes enunciadas, así como el anuncio de su utilización, por parte de otrora candidato a la Gubernatura del Estado por parte de la Coalición, la aceptación

²² A través del resolutivo noveno de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 9 de septiembre de 2014, en relación a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, se declaró la invalidez del enunciado jurídico contenido en el artículo 209, párrafo 5, en la porción normativa que dice: “...*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...*”; en términos del considerando décimo octavo de dicha sentencia.

genérica de su distribución en módulos, en algunos eventos de campaña y como volanteo, así como la afirmación de que se llevaría un registro de las personas a quienes se les dio.

Dadas las anotadas circunstancias, se considera que el Tribunal responsable **indebidamente** consideró que se vulneraba lo previsto en los artículos 191, párrafo 4, del Código local y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en principio, conforme a los precedentes de esta Sala Superior, la distribución de propaganda electoral en formato de tarjeta, así como la existencia de dípticos y/o folletos relacionados con las promesas de campaña no resultan contrarias a la normatividad electoral, incluso cuando se adviertan espacios en blanco para escribir el nombre y la firma.

Ello es así, porque durante el desarrollo de la campaña electoral, entendida como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los diversos actores políticos, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno, resulta válido que los contendientes distribuyan y/o entreguen propaganda con ese fin.

En el caso, se considera que la propaganda denunciada –tarjetas y formatos- no constituyen más que promesas de campaña, cuya implementación está sujeta a que ganara el entonces candidato Miguel Ángel Riquelme Solís, y no la entrega de beneficios mediatos como lo consideró el Tribunal responsable, máxime que en autos, no quedó acreditada su total distribución, y mucho menos que se hubiese entregado a algún sector en específico.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Adicional a lo expuesto, debe tenerse en cuenta que de conformidad con lo previsto en el artículo 259, párrafo 1, incisos a) y c) del Código Electoral local, son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en éste, los partidos políticos, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular.

Por su parte, el diverso 260, párrafo 1, incisos a) y h) establece que constituyen infracciones de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las leyes generales electorales y en las previstas en el Código Electoral local, así como el incumplimiento a las disposiciones previstas en los mencionados ordenamientos en materia de precampañas y campañas electorales.

En el mismo sentido, el artículo 262, párrafo 1, inciso f) de la normatividad en comento, establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos de partido político a cargos de elección popular, el incumplimiento de cualquier de las disposiciones contenidas en el ordenamiento legal.

Por su parte, el diverso artículo 185 en sus párrafos 3 y 4 del Código Electoral local, establece que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, y que tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos

básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

En esa sintonía, el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos establece en su párrafo 1, inciso a) que es una obligación de las entidades de interés público conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

De lo expuesto, se desprende que:

- Los partidos políticos, así como los candidatos deben ajustar sus acciones a los cauces legales, a efecto de que se respeten los principios del Estado democrático y se respete la libre participación de los demás actores políticos y los derechos de los ciudadanos; y
- Durante la campaña se tiene derecho a la difusión de propaganda electoral, la cual tiene como propósito primordial el de ganar adeptos.

Es por ello, que en la propaganda electoral se presenta a la ciudadanía a las candidaturas registradas, se exponen sus propuestas de campaña a efecto de que el electorado cuente con los elementos que le permitan decidir su voto, contrastando la información de cada una.

Atendiendo a lo antes expuesto, se considera que las tarjetas y formatos denunciados y de los cuales se tiene acreditada su existencia, constituyen propaganda electoral válida, y por ende, resulta conforme a Derecho que se hubiesen distribuido como parte

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

de la estrategia de campaña del otrora candidato al cargo de Gobernador, postulado por la Coalición.

En consecuencia lo procedente, es **revocar** la determinación impugnada, pues el Tribunal Electoral local **indebidamente** consideró que se vulneraba lo previsto en los artículos 191, párrafo 4, del Código local y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que, como se explicó, las tarjetas y formatos denunciados, constituyen propaganda electoral válida y por ende, resulta conforme a Derecho que se hubiesen distribuido como parte de la estrategia de campaña del otrora candidato al cargo de Gobernador, postulado por la Coalición.

Por otra parte, respecto de los motivos de inconformidad planteados por el PAN, relacionados a que la entrega de las tarjetas no fue realizada solamente el primero de mayo, sino que se extendió hasta el treinta y uno; que debe sancionarse a la totalidad de los partidos integrantes de la otrora Coalición y que se debió dar vista al INE para que la entrega de tarjetas se cuantificara en el tope de gastos de campaña del entonces candidato a la Gubernatura del Estado Miguel Ángel Riquelme Solís, devienen **inoperantes**.

Ello es así, porque se concluyó que la entrega de tarjetas y formatos constituyen propaganda electoral válida, y se **revocó** que los hechos acreditados constituían una vulneración a los artículos 191, párrafo 4, del Código local y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, de que no era procedente dar una vista al Consejo General del INE respecto a que la entrega de tarjetas se cuantificara en el tope de gastos de campaña, porque como se evidenció en las líneas que anteceden, el mismo PRI lo reportó en el informe respectivo.

QUINTA. Vista al INE

Si bien no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en forma de tarjetas, acompañada de dípticos y/o formatos, pues ello, no genera por sí misma la vulneración o el incumplimiento a algún dispositivo legal²³; lo cierto es, que en el caso, atendiendo a las manifestaciones hechas por el representante del PRI, respecto a que para su entrega se haría un registro previo con los datos personales de a quienes se le entregaran, resulta procedente dar vista al INE, a efecto de que resuelva lo que en Derecho proceda.

Ello es así, porque de conformidad el artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos establece en su párrafo 1, inciso a) que es una obligación de las entidades de interés público conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

Por su parte, de lo previsto en los artículos 29, apartado 1; 30, apartado 1, inciso d) y 42 apartado 2 de la citada Ley, no se desprende que los partidos políticos, como entidades de interés público, estén autorizados para conformar padrones o listas de personas, fuera del padrón de militantes.

Tales disposiciones, en términos generales disponen que:

²³ Similares consideraciones se tuvieron en los juicios de revisión constitucional SUP-JRC-594/2015 y SUP-JRC-394/2017.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

- Los partidos políticos deberán contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes.
- Se considera información pública el padrón de sus militantes.
- Si un ciudadano aparece en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto o el Organismo Público Local competente, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir ésta, la autoridad requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no lo haga, subsistirá la más reciente.

Asimismo, el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos regula los derechos de los partidos políticos y de la enunciación que hace, no se desprende que cuenten con la posibilidad de hacer un padrón de ciudadanos relacionado con la entrega de su propaganda electoral²⁴.

En ese contexto, si bien los actores políticos cuentan con derechos, como el de libertad de expresión y de difusión de sus propuestas de campaña mediante la distribución de propaganda electoral, resulta trascendente indicar que éstos no son absolutos, pues siempre tienen como límites lo previsto en la Constitución y las leyes; en consecuencia, se encuentran obligados a cuidar que no se afecte algún otro derecho o principio, esto es, les corresponde realizar un debido ejercicio de las libertades concedidas, máxime que como se

²⁴ Es criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos están obligados a ceñirse al principio de legalidad, situación que amerita un trato diferenciado frente a los particulares, quienes se rigen bajo el principio de “lo que no está prohibido está permitido”, entre otros expedientes, en los diversos SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-129/2001.

precisó de la Ley General de Partidos Políticos sólo se advierte que pueden elaborar un padrón de afiliados.

Expuesto lo anterior, en el caso, se advierte que el PRI y su otrora candidato con la entrega y/o distribución de esa propaganda configurarían un padrón de beneficiarios, toda vez que a la entrega de la tarjeta se debía llenar un formulario con los diversos datos personales, tales como: nombre completo, cumpleaños, sexo, e-mail, teléfono de casa, celular, domicilio, calle, número, colonia, municipio, localidad, código postal, lugar de registro, fecha y brigada.

Sin embargo, de la lectura del folleto y/o de la tarjeta –monederos- no se advierte que se hubiese solicitado la autorización de la ciudadanía para ser parte de ese padrón, además de que como se evidenció con antelación, de la Ley General de Partidos Políticos no se desprende que éstos, como entidades de interés público, les esté autorizado conformar padrones o listas de personas, fuera del padrón de militantes²⁵.

Adicional a lo expuesto, debe referirse que en los citados formatos se advierte una leyenda que refiere: *“Los datos personales proporcionados quedan regulados de conformidad con los principios de confidencialidad y en apego al aviso de privacidad que podrás consultar en www.pricoahuila.org.”*, sin que se precise alguna otra consideración respecto a que con sus datos, se haría un padrón de posibles beneficiarios de los programas sociales, que en su caso, se instaurarían si ganaba el entonces candidato a la Gubernatura del Estado Miguel Ángel Riquelme Solís.

²⁵ De conformidad con lo previsto en los artículos 29, apartado 1; 30, apartado 1, inciso d) y 42 apartado 2 de la LGPPP.

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

Atendiendo a las consideraciones antes referidas, esta Sala Superior considera que lo procedente dar vista al INE, a efecto de que determiné lo que en derecho proceda, derivado del posible uso de datos personales de los ciudadanos, así como la pertinencia del aviso de privacidad usado en la recolección de los mismos²⁶.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación, en los términos precisados en la consideración **SEGUNDA** de esta ejecutoria.

Por tanto, glósese copia certificada de sus puntos resolutiveos a los autos de los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, de conformidad con la consideración **CUARTA** de la presente sentencia.

TERCERO. Dése vista con copia certificada de las constancias que integran los expedientes de los presentes medios de impugnación, al Instituto Nacional Electoral, para los efectos referidos en la consideración **QUINTA** de la presente sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

²⁶ Ello atendiendo a la razón esencial de la Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, P./J. 13/2017 (10a.), VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. LOS JUZGADORES DE AMPARO DEBEN ORDENARLA ANTE EL CONOCIMIENTO DE ACTOS REALIZADOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE PODRÍAN RESULTAR CONSTITUTIVOS DE ALGUNO DE LOS DELITOS ESPECIALES TIPIFICADOS EN EL ARTÍCULO 261 DE LA LEY DE LA MATERIA, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo I, página 5.

Así, por **mayoría de votos**, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien presenta voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LOS EXPEDIENTES SUP-JRC-388/2017, SUP-JDC-824/2017 Y SUP-JRC-389 ACUMULADOS

Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular, ya que discrepo de la sentencia aprobada por la mayoría, por las siguientes razones: *i)* asume un enfoque equivocado de la cuestión por resolver; *ii)* pierde de vista el bien jurídicamente tutelado de las normas legales aplicables;

iii) soslaya lo que está probado en autos o bien reconocido por las partes, y *iv)* como resultado de lo anterior, la resolución de la mayoría arriba a conclusiones sobre la calificación jurídica de los hechos probados y reconocidos que no se sostienen.

I. Cuestión preliminar

Considerando que la legitimidad de las elecciones y la confianza en sus resultados son dos columnas esenciales del Estado democrático, en las últimas décadas se ha impulsado la noción de Integridad Electoral como un factor esencial de los procesos electorales.²⁷

Como se destaca en el Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (septiembre, 2012) “para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad”. En este sentido, las “elecciones con integridad” son aquellas elecciones “basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral”, para ello además de otros elementos, se requiere regular el financiamiento político incontrolado, oculto o indebido, así como

²⁷ Pippa Norris es una de las promotoras del uso de integridad electoral como concepto normativo y, a su vez, como herramienta de análisis empírico. De acuerdo con Norris, Quienes han desempeñado un papel fundamental en el proceso de socialización, internalización y promoción de estas normas y, por tanto, del concepto normativo de integridad electoral son órganos oficiales dentro de la comunidad internacional como IDEA Internacional, Freedom House, el Carter Center, IFES, de la mano de otras organizaciones como Amnistía Internacional, el Índice sobre Censura, Human Rights Watch y Reporteros sin Fronteras. Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

las prácticas clientelares, por ello debe haber una fiscalización estricta de los ingresos y egresos de los partidos políticos.²⁸

La Integridad electoral, por un lado, enfatiza la necesidad de integrar cada uno de las fases del ciclo electoral y al conjunto de los sujetos obligados, regulados e implicados en los procesos electorales, y por otro a la consolidación de un sistema de resolución de conflictos electorales, reducción de fraude y malas prácticas y combate a la corrupción, al clientelismo y al control efectivo y transparente del financiamiento de las campañas electorales. Esta doble vertiente de la integridad electoral, metodológica y normativa, permite a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales un enfoque más amplio de la problemática y una solución más integral de las controversias electorales.

En tanto metodología de análisis que integra normas, valores y principios reconocidos en la constitución, las convenciones e instrumentos internacionales y las leyes nacionales, la integridad electoral aporta herramientas útiles a los operadores jurídicos para analizar de mejor manera las complejas circunstancias en las que se realizan los procesos electorales en la actualidad.

Uno de los aspectos más relevantes que aporta la perspectiva basado en la noción de integridad electoral es la identificación

²⁸ “Profundizando la democracia: Una estrategia para la mejor integridad electoral en el mundo”, disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>

de malas prácticas a fin de adoptar medidas para su prevención, corrección, y, en su caso sanción, en la medida en que constituyan infracciones a la normativa electoral y a los principios básicos de la materia. En particular, las malas prácticas que propician la opacidad o dificultan el control administrativo, judicial o social de los actos de los actores político-electorales. Con ello se busca, hacer efectivas las medidas de regulación de financiamiento, mejorar la transparencia y desalentar las infracciones, los actos de corrupción, el uso indebido de recursos públicos en las contiendas electorales, y el fraude a la legislación en materia de fiscalización.

II. Razones del disenso

En primer lugar, asumo como una premisa metodológica básica que, a partir de una interpretación sistemática, y por ende, armónica, así como funcional de los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; 4, párrafo 2, 15 y 16 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 79, 80 y 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la corrección jurídica de una decisión judicial pasa necesariamente por estar fundada en una reconstrucción **verdadera** de los hechos del caso sobre la base de las pruebas, dentro de los límites institucionales del proceso.

En el caso particular, considero que los hechos reconocidos y probados en el expediente son, en esencia, los siguientes: la entrega o distribución, durante el proceso electoral, de tarjetas

dirigidas a ciertos grupos focalizados, tales como familias en situación de pobreza, mujeres en situación de vulnerabilidad y jóvenes estudiantes, mediante el levantamiento de un padrón, y en el que la mecánica del programa consistía en comenzar con el registro de posibles beneficiarios durante la campaña y con la posibilidad de que a cada solicitante del apoyo se le otorgara un apoyo social en dinero, mismo que sería depositado en una tarjeta plástica de resultar electos y ejercer actos de gobierno.

Dichas tarjetas, además, contenían propaganda política o electoral en favor del entonces candidato a gobernador.

Al respecto, considero que los hechos descritos constituyen una mala práctica que atenta contra la **integridad** del proceso electoral local, de conformidad con los artículos 41, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b), ya que constituyen una **conducta ilícita**, prohibida en los artículos 191, párrafo 4, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De entrada, quiero enfatizar que la entrega de tarjetas mediante el levantamiento de un padrón constituye una **mala práctica**, ya que tales conductas fomentan o contribuyen a formar redes clientelares.

El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. El intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en la que el patrón –o candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien a cambio, promete su respaldo político. En cualquier

caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal.

El clientelismo que se traduce en actos concretos como movilización, coacción y compra del voto, y condicionamiento de programas sociales, tiene el efecto de encarecer y desvirtuar la integridad de las campañas, así como generar inequidad, litigiosidad y conflictos postelectorales. El clientelismo, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos de clientes, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos.

El fenómeno del clientelismo atenta contra los principios y valores del Estado Constitucional democrático, ya que los partidos políticos tienen la obligación ineludible de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del **Estado democrático**, respetando la **libre** participación política de los demás partidos políticos y los **derechos** de los ciudadanos, de conformidad con el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos. Si hay alguna forma de coacción o presión al electorado, no puede haber un voto libre, lo que tiene una incidencia en una elección libre y auténtica.

Lo anterior, por lo siguiente.

Conviene tener presente el texto de los citados artículos [énfasis añadido]:

Artículo 191.4. La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato,

en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con este Código y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

Artículo 209.²⁹

[...]

5. La entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

[...].

En relación con el valor jurídicamente protegido de las normas, como lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas [énfasis añadido]:

...la razón de la norma [es decir, el artículo 209, párrafo 5, de la LEGIPE] se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las

²⁹ De acuerdo con el texto establecido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, texto en que se suprimió la cláusula que dice: “...**que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...**”;

penurias económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.

Al respecto, hay que tener presente que la entrega de cualquier material en las condiciones tipificadas en la ley, implica una mercantilización de las relaciones entre los partidos políticos y sus candidatos. Tales conductas son incompatibles no solo con la libertad del sufragio sino también con el estatus constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y los fines constitucionales de los partidos.

Asimismo, hay que señalar que el voto de la ciudadanía entraña la libre determinación de cada uno de los ciudadanos para elegir libremente a sus candidatos y no por los beneficios o contraprestaciones que puedan recibir de él, pues de otra manera tal proceder, se puede traducir en una coacción al electorado y, por lo tanto, a la emisión libre del voto.

Por consiguiente, en último análisis, las normas bajo estudio tutelan la libertad del sufragio.

De igual forma, es preciso señalar que, de acuerdo con lo que disponen expresamente los citados artículos, puesto que se usa la expresión “estrictamente”, las prohibiciones legales significan o implican que la **prohibición legal es absoluta**, sin que admita excepción alguna.

Tanto el artículo 191, cuarto párrafo, como el artículo 209, párrafo 5, son normas de presunción, en cuanto establecen que debe presumirse que la conducta realizada (jurídicamente prohibida) constituye un *indicio* de presión al electorado para obtener su voto.

Establecen lo que tradicionalmente se denomina una “presunción legal” e incluyen dos elementos: la probabilidad y la derrotabilidad (es decir, no son presunciones absolutas, sino que admiten prueba en contrario).

En el caso, considero que, de autos, no existen elementos que permitan advertir que dicha presunción haya sido derrotada. Asimismo, la denominada prueba de indicios o presuncional en el sentido de que, a través de la entrega de tarjetas mediante el levantamiento de un padrón, se presionó al electorado, tiene como punto de partida el hecho duro del reconocimiento de los hechos por parte del partido político representante de la Coalición y no son objeto de prueba los hechos que hayan sido reconocidos, de conformidad con el artículo 17 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, en muchas ocasiones, especialmente cuando se trata de cometer un ilícito de cualquier clase, no siempre es posible contar con las así denominadas “pruebas directas”, por más esfuerzo y diligencia que realice el impugnante, o bien la autoridad electoral encargada de conseguirlas y ofrecerlas al procedimiento respectivo, razón por la cual, en esas condiciones prescindir de las **presunciones** podría conducir, entonces, a la impunidad de ciertos ilícitos, lo que provocaría una grave indefensión social, tal como se ha establecido por esta Sala Superior.³⁰ De ahí la importancia de la prueba indirecta, indiciaria o presuncional.³¹

³⁰ Por ejemplo, en la ejecutoria recaída en los expedientes SUP-RAP-30/2001 y SUP-RAP-32/2001.

³¹ Cada una de estas expresiones aluden a una misma estructura probatoria, ya que suponen una serie de pasos inferenciales. Las denominadas pruebas directas también incluyen, aunque en menor número, una cadena de inferencias.

Sobre el particular, es preciso indicar que, desde el punto de vista de razonamiento, no hay ninguna distinción entre prueba directa y prueba indirecta, ya que en ambos casos están presentes inferencias de la misma clase, esto es, inductivas.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las razones que sustentan la tesis XXXVIII/2014, de rubro: PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Al mismo tiempo, en la especie, con independencia de que se hayan entregado o no materialmente las 600,000 tarjetas, el caso es que, como parte de una estrategia de campaña, dichas tarjetas, se confeccionaron, se anunció que se entregarían y se entregó un número indeterminado de tarjetas a través de módulos, actos de campaña y volanteo.

De esa forma, los actos desplegados tuvieron una incidencia en el proceso electoral.

Por consiguiente, son conductas que, como se indicó, se subsumen en las prohibiciones legalmente tipificadas.

La conducta del partido político actor y de su otrora candidato a la gubernatura es de suyo grave por lo siguiente: en primer lugar, tal como lo determinó el Tribunal Local, la entrega de las tarjetas estaba dirigida, entre otros grupos, a familias en situación de pobreza y a mujeres en situación de vulnerabilidad y la mecánica del programa consistía en **comenzar con el registro** de posibles beneficiarios **durante la campaña** y con la posibilidad de que a cada solicitante

SUP-JRC-388/2017 Y ACUMULADOS

del apoyo se le otorgara un apoyo social en dinero mismo que sería depositado en una tarjeta plástica. En segundo lugar, dichas tarjetas contenían expresamente propaganda política o electoral en favor del entonces candidato a gobernador.

III. Conclusión

Por las razones anteriores, estimo que, en forma opuesta a lo que considera la mayoría, debería **confirmarse** la resolución impugnada emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN