

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SUP-JE-46/2018

**ACTOR:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DE VERACRUZ

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIOS:** JUAN GUILLERMO  
CASILLAS GUEVARA Y RODOLFO  
ARCE CORRAL

**COLABORADOR:** ALBERTO  
DEAQUINO REYES

Ciudad de México, a veintitrés de agosto dos mil dieciocho

Sentencia definitiva que **confirma** la sentencia TEV-PS-89/2018 y en consecuencia confirma la **inexistencia** de la infracción denunciada, porque no se acredita el uso indebido de recursos públicos, pues la persona denunciada no ostentaba aún el carácter de servidor público cuando ocurrieron los hechos denunciados.

## CONTENIDO

<b>GLOSARIO</b> .....	2
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	2
<b>2. COMPETENCIA</b> .....	4
<b>3. PROCEDENCIA</b> .....	5
<b>4. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA JURÍDICA</b> .....	6
<b>5. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	11
<b>6. RESOLUTIVO</b> .....	16

## **GLOSARIO**

<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>OPLEV:</b>	Organismo Público Local Electoral en Veracruz
<b>Partido Revolucionario Institucional:</b>	PRI
<b>Tribunal local:</b>	Tribunal Electoral de Veracruz

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1. Inicio del proceso electoral extraordinario.** Conforme al acuerdo OPLEV/CG001/2018, el tres de enero de dos mil dieciocho<sup>1</sup>, inició formalmente el proceso electoral extraordinario 2018 para renovar a los integrantes de los ayuntamientos de Camarón de Tejeda, Emiliano Zapata y Sayula de Alemán, Veracruz.

El dieciocho de marzo, se realizó la jornada electoral extraordinaria en Sayula de Alemán y resultó ganador Fredy Ayala González. El veintiuno de marzo siguiente recibió la constancia de mayoría.

**1.2. Denuncia.** El veintinueve de mayo, Alejandro Sánchez Báez, representante suplente del PRI ante el Consejo General del OPLEV, presentó una queja en contra de Fredy Ayala González, presidente municipal electo, por la probable violación

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo todas las fechas se entenderán referidas al año dos mil dieciocho, salvo disposición expresa en contrario.

al principio de imparcialidad, establecido en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 de la Constitución local porque presuntamente acudió a un evento proselitista de Miguel Ángel Yunes Márquez (entonces candidato a gobernador del estado por la coalición “Por Veracruz al Frente”).

**1.3. Radicación.** El treinta de mayo, la Secretaría Ejecutiva del OPLEV acordó radicar la denuncia bajo el número de expediente CG/SE/PES/PRI/116/2018.

**1.4. Admisión, emplazamiento y audiencia.** El veintiocho de junio, el secretario ejecutivo del OPLEV admitió el escrito de queja y ordenó instaurar el procedimiento especial sancionador. De igual forma, ordenó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, misma que se celebró el cinco de julio siguiente. El mismo día, se remitió el expediente al Tribunal Electoral de Veracruz.

**1.5. Sentencia impugnada.** El doce de julio, el Tribunal Electoral de Veracruz dictó sentencia con clave de identificación TEV-PS-89/2018, mediante la cuál declaró inexistentes las violaciones objeto de la denuncia.

**1.6. Juicio de revisión constitucional.** El diecisiete de julio, mediante un escrito presentado ante el Tribunal Electoral de Veracruz, el actor promovió un juicio de revisión constitucional.

**1.7. Trámite.** El diecinueve de julio de este año, se recibieron en este órgano jurisdiccional las demandas y constancias del

expediente; en esa misma fecha la magistrada presidenta emitió un acuerdo por el que se integró y registró en el expediente SUP-JRC-164/2018. En la misma fecha, se turnó el asunto a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

**1.8. Reencauzamiento.** Por acuerdo plenario respectivo la Sala Superior acordó reencauzar el juicio de revisión mencionado al juicio electoral SUP-JE-46/2018.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se impugna una resolución del Tribunal responsable relacionada con un procedimiento especial sancionador local, por el presunto uso indebido de recursos públicos e inequidad en la contienda electoral para la gubernatura de Veracruz.

Del análisis de la Ley de Medios no se advierte la existencia de un medio de impugnación específico por el cual se puedan controvertir las sentencias dictadas por un órgano jurisdiccional local con motivo de la resolución de un procedimiento especial sancionador de una entidad federativa, una vez terminada la etapa de jornada electoral.

Por tanto, en aras de garantizar el acceso a la justicia de los actores, y por estar involucrado el análisis de legalidad de determinaciones de autoridades electorales locales por

infracciones a la normativa electoral vinculadas con una elección de gobernador, esta Sala Superior es el órgano competente para conocer y resolver la controversia planteada, tal como se sostuvo en la sentencia dictada en el SUP-JE-34/2018 y acumulado.

Lo anterior, **con fundamento** en el acuerdo dictado por el pleno de esta Sala Superior el cinco de junio y en los artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, de la Ley de Medios; y en atención a los Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de donde deriva la obligación de adoptar medidas positivas para materializar el derecho humano de acceso efectivo a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3. PROCEDENCIA**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se muestra enseguida:

**3.1. Forma.** La demanda se presentó ante el Tribunal local, en ella constan el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del PRI, se identifica como acto impugnado la sentencia TEV-PS-89/2018, así como los hechos en que se basa la impugnación y los agravios respectivos.

**3.2. Oportunidad.** El juicio fue promovido dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

El acto impugnado se notificó el día trece de julio, por lo tanto, el plazo para presentar la demanda empezó el catorce de julio y terminó el diecisiete del mismo mes y año. Al presentarse la demanda el mismo día diecisiete se encuentra dentro del plazo legal y se tiene por satisfecho este requisito.

**3.3. Legitimación y personería.** El juicio es promovido por el PRI a través del representante suplente del instituto político ante el Consejo General del OPLEV, cuya personería le fue reconocida por la autoridad responsable a través del informe circunstanciado de dieciocho de julio, remitido a esta Sala Superior.

**3.4. Interés Jurídico.** El actor tiene interés jurídico porque fue el denunciante en el procedimiento de origen, y la sentencia que aquí se cuestiona declaró inexistentes las infracciones denunciadas. En consecuencia, al ser adverso a su interés el sentido de la resolución impugnada es evidente que cuenta con interés jurídico para cuestionarla.

**3.5. Definitividad.** La legislación local en la materia no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba agotarse de manera previa a la tramitación del presente juicio electoral, por ello se tiene por colmado este requisito.

#### **4. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA JURÍDICA**

Para estar en aptitud de resolver la controversia planteada por

el actor es necesario precisar los términos de la denuncia, las consideraciones de la sentencia reclamada y los agravios hechos valer.

#### **4.1. Denuncia que da origen a la controversia**

El PRI denunció que el veinticinco de mayo, Fredy Ayala González a través de su cuenta en la red social Facebook, realizó una invitación al acto proselitista del candidato a la gubernatura de Veracruz Miguel Ángel Yunes Márquez, señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

El amigo de Sayula, MIGUEL ÁNGEL YUNES MÁRQUEZ, próximo gobernador de nuestro estado nos invita a escuchar su propuesta de trabajo, viernes 25 de mayo en punto de las 5 de la tarde PARQUE CANTA RANAS, No faltes usted es el invitado de honor. POR LA GRANDEZA DE SAYULA, Firmes Avanzando (sic).

En el mismo sentido, el actor alegó que el denunciado realizó proselitismo a favor del candidato del PAN en dicho evento, violentando de esa manera el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 de la Constitución del Estado de Veracruz.

**4.2. Sentencia reclamada.** Una vez tramitado el procedimiento de la queja, el Tribunal local responsable declaró inexistentes las infracciones denunciadas porque consideró que no se vulneraron las disposiciones *contenidas* en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 de la Constitución de Veracruz, ya que ciudadano Fredy Ayala

González no tenía el carácter de servidor público al momento de los hechos.

En efecto, el Tribunal local razonó que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad; esta disposición se reitera en el artículo 79 de la Constitución local. A su vez, sostuvo que el artículo 2, fracción XXVIII de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz establece que los servidores públicos son aquellas personas que desempeñan un cargo o comisión en los entes públicos.

Asimismo, el Tribunal local tomó en cuenta que debido al Decreto 375, emitido por el Congreso del estado de Veracruz, el proceso electoral extraordinario en los municipios respectivos inició el tres de enero de dos mil dieciocho, la elección se realizó el dieciocho de marzo siguiente, y que el ayuntamiento electo iniciaría sus funciones el dos de julio.

El Tribunal local concluyó que los hechos que motivaron la queja se realizaron el veinticinco de mayo, por lo tanto, el ciudadano denunciado no había tomado protesta.

Al no haber asumido formalmente el cargo de presidente municipal, y por ende no tener a su disposición recursos públicos, el denunciado no podía actualizar la infracción contenida en los mencionados artículos. En el mismo sentido, no existe sustento para afirmar que las decisiones del

denunciado pertenecen a la esfera pública, ni que pudieran llegar a afectar unilateralmente a los particulares.

Además, el Tribunal local consideró que no era posible acreditar la presencia y participación del denunciado en el evento respectivo. Así, el Tribunal local detalló que el evento proselitista de Miguel Ángel Yunes Márquez está acreditado mediante la documental pública consistente en el escrito del Concejo Municipal de Sayula de Alemán, en el que se concedió permiso verbal para realizar un evento en el parque “Canta Ranas” el veinticinco de mayo.

A su vez, señaló que existen documentales privadas respecto a que los promotores o coordinadores de campaña del citado candidato solicitaron permiso ante dicha autoridad municipal para tal fin.

Además, refirió que existen indicios que las notas periodísticas, derivadas de las ligas aportadas, fueron expedidas en ejercicio del derecho a la libertad de expresión y no fueron pagadas.

En lo referente a la participación del denunciado en el evento, el Tribunal local concluyó que, de las pruebas técnicas, sólo pueden advertirse indicios de la participación del denunciado, sin que se acredite plenamente su asistencia o participación.

Igualmente, estableció que de las pruebas relacionadas con el volante con el que el quejoso pretende demostrar la invitación a la ciudadanía al evento partidista, únicamente se advierten

frases que pueden ser interpretadas como una posible invitación proselitista.

Asimismo, el Tribunal local argumentó que no está plenamente demostrado que la cuenta de Facebook aludida pertenece al denunciado. En el mismo sentido, argumentó que la red social Facebook es un espacio de plena libertad que no puede ser objeto de escrutinio en cuanto a los contenidos publicados por los usuarios.

Por otro lado, a juicio del Tribunal local, tampoco queda acreditada la asistencia del denunciado al evento, pues para acreditarlo se ofrecieron diversas pruebas técnicas (ligas de internet y un video) que requerían adminicularse con otros elementos para demostrar lo que pretenden probar. Referente a los agravios de una sobreexposición con la ciudadanía que provoca un daño irreparable en la contienda y que el denunciado realizó proselitismo político, el Tribunal local respondió que no se aportaron mayores elementos de prueba para sostener dichas afirmaciones.

En ese sentido, concluyó que al no aportar mayores elementos de prueba operaba la presunción de inocencia a favor del denunciado y de ahí decidió que eran inexistentes las infracciones denunciadas.

### **4.3. Agravios**

De la demanda presentada por el actor se identifican los siguientes agravios:

El actor argumenta que el Tribunal local no adminiculó todos los elementos de prueba y que no fue exhaustivo al momento de resolver. A juicio del actor, el Tribunal local debió argumentar que la figura de presidente municipal electo se adecua a la definición de ente público y, por lo tanto, es sujeto obligado de la normativa electoral.

Asimismo, el actor argumenta que el discurso del denunciado coacciona a los ciudadanos porque contiene un mensaje subliminal en el sentido de que fue propaganda para el entonces candidato a gobernador. El actor sostiene que el Tribunal local no valoró objetivamente las pruebas presentadas ni fue exhaustiva al momento de determinar que no se acreditaba la presencia y participación del denunciado en dicho evento.

Lo anterior debido a que Tribunal local valoró las pruebas técnicas aisladamente y al determinar que la red social denominada Facebook es un espacio libre de escrutinio en cuanto a los contenidos, evitando así la concatenación de todas sus pruebas presentadas.

## **5. ESTUDIO DE FONDO**

Por razón de método, los agravios se estudian en un orden distinto al que fueron planteados en la demanda. En ese orden de ideas esta Sala Superior considera que los agravios no son suficientes para revocar la resolución impugnada y específicamente para refutar las consideraciones del Tribunal local en el sentido de que los presidentes municipales electos,

que no han tomado protesta y no han empezado el ejercicio del cargo no son, jurídicamente, servidores públicos, y por esa razón no son sujetos responsables por la utilización de recursos públicos, ni por faltar a los deberes de neutralidad e imparcialidad establecidos en el artículo 134 de la Constitución General.

En efecto, en la sentencia impugnada el Tribunal local argumentó que, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Veracruz, la figura de presidente municipal electo no califica como un servidor público, ya que no desempeña el cargo de presidente municipal, sino hasta que toma protesta y posesión del cargo; situación que en el caso ocurrió hasta el dos de julio. Razonó que, al no desempeñar una función de servidor público, y por lo tanto no disponer de recursos públicos, la persona que se ostente como presidente municipal electo no puede actualizar el tipo de uso indebido de recursos públicos.

Esta Sala Superior, contrario a lo que argumenta el actor, considera correctos los razonamientos del Tribunal local, pues de conformidad con el Decreto 375, emitido por el Congreso del estado de Veracruz, las personas que resultaron electas en el proceso electoral extraordinario en los municipios de Veracruz entrarían en funciones hasta el dos de julio de este año, por lo que, antes de esa fecha, no es posible considerar al denunciado como servidor público, en estricto sentido.

En efecto, tanto del ordenamiento citado por la autoridad responsable, como de las normas constitucionales locales aplicables, no se advierte que las personas que hubieran obtenido la constancia de mayoría que los acredite como presidentes municipal electos cuenten con atribuciones, funciones, recursos públicos, competencias u obligaciones jurídicas, sino hasta el momento en el que entran completamente en funciones.

Es decir, de acuerdo con las normas aplicables, los servidores públicos son únicamente aquellos que están en aptitud jurídica de desarrollar sus funciones, por lo que si una persona que resultó electa no ha empezado el ejercicio de su cargo no puede considerarse como servidor público ni que dispone de recursos públicos.

Por esa razón, son **infundados** los agravios del partido actor que argumentan que la figura el “presidente municipal electo” se encuentra dentro de los sujetos obligados de la prohibición contemplada en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 de la Constitución local, pues no logran desvirtuar la premisa central del Tribunal local en el sentido de que los hechos denunciados que se atribuyen al candidato electo sucedieron cuando aún no era servidor público, y de ahí que no se actualice la infracción denunciada consistente en la utilización de recursos públicos para afectar la equidad de la contienda.

Es importante añadir que, si bien es cierto que esta Sala Superior toma en cuenta que el uso indebido de recursos públicos puede realizarse no sólo por quien ostenta la calidad de servidor público, sino por quien en los hechos distribuye o administra esos recursos mediante, por ejemplo, concesiones o encargos; sin embargo, lo cierto es que, en el caso concreto, de los hechos denunciados no se advierte que se trate de la utilización material de recursos públicos.

Esto es, la denuncia únicamente se basa en la **participación individual del denunciado** en actos proselitistas, pero no está denunciado, ni mucho menos probado, que se hubieran entregado, aplicado o distribuido materialmente recursos públicos en favor o en contra de algún candidato.

Lo anterior se robustece, porque de acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en su artículo 186, párrafo sexto, se le otorga la facultad al presidente municipal electo de nombrar un Comité de Recepción para la transición del gobierno municipal, pero no se prevé que se otorguen recursos públicos o remuneración para esa comisión.

Además, debe referirse que en el expediente no obra denuncia o prueba que algún miembro de ese equipo de transición se encontrara presente en los eventos denunciados, por lo que no se actualiza un uso indebido de recursos públicos por parte de algún servidor público.

En efecto, la causa de pedir del actor es demostrar la existencia de la infracción contemplada en el artículo 134 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 79 de la Constitución local, es decir que servidores públicos utilizaron parcialmente recursos públicos. Por lo que si no se demuestra que el denunciado fuera servidor público o que haya utilizado recursos públicos no habría posibilidad que se acredite esa infracción.

Así, debe confirmarse la consideración del Tribunal local relativa a que en el caso concreto no se acreditó uno de los elementos normativos del tipo administrativo de uso de recursos públicos por lo que fue correcto confirmar la inexistencia de la conducta denunciada.

En consideración de esta Sala Superior para que una conducta sea típica y por tanto sancionable, es necesario que se acrediten todos y cada uno de los elementos del tipo legal (la descripción de la conducta sancionada), que incluyen: elementos objetivos, normativos y subjetivos específicos y genéricos<sup>2</sup>. De ahí que cuando no se acredite alguno de esos elementos no es posible imponer válidamente una sanción<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase a manera de analogía lo dispuesto en las tesis "**DELITO. ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE DEBEN ANALIZARSE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA**". Registro; 2007869. XXVII.3º.J/5(10ª). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, pág. 2711; y Registro: 2013673, Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III; Tesis: XXVII.3º.33 P(10ª.); Página: 2359 de rubro: "**SENTENCIA CONDENATORIA DICTADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 406, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE SEÑALAR EXPRESAMENTE POR QUÉ NO SE ACTUALIZA ALGUNA CAUSA DE ATIPICIDAD, JUSTIFICACIÓN O DE INculpABILIDAD EN FAVOR DEL SENTENCIADO**".

<sup>3</sup> 1012233. 941. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Quinta Sección - Otros derechos fundamentales, pág. 2222.

Los criterios sobre la atipicidad como exclusión de las infracciones electorales son aplicables al derecho administrativo sancionador, de conformidad con los criterios establecidos por esta Sala Superior con respecto a los criterios jurídicos aplicables en el régimen administrativo sancionador electoral tal como se sostiene en la jurisprudencia 7/2005, de rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.<sup>4</sup>

Ahora bien, alcanzada la conclusión de que en el caso concreto no se acredita la participación de un servidor público o la utilización de recursos públicos, el análisis del resto de los agravios encaminados a combatir la acreditación de los hechos de la denuncia son ineficaces.

Por lo anterior, esta Sala Superior concluye que debe confirmarse la sentencia del Tribunal local pues, como se sostiene, no se actualizó el elemento normativo del tipo (consistente en que el autor de la conducta sea un servidor público) y, en consecuencia, no se puede configurar el tipo de uso indebido de recursos públicos, independientemente de que se acrediten o no los hechos denunciados, sobre la base de que no se demostró que tiene asignado, haya empleado o que pudo tener influencia sobre la utilización de recursos públicos.

## **6. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia a que este juicio se refiere.

---

<sup>4</sup> Sala Superior. Tercera Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. VIII. Electoral Primera Parte - Vigentes, pág. 361.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda. En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La secretaria general de acuerdos da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**SUP-JE-46/2018**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**