



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-254/2021

ACTOR: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO
LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALFONSO DIONISIO
VELÁZQUEZ SILVA, JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA Y ALAN DANIEL
LÓPEZ VARGAS

AUXILIARES: ROSALINDA MARTÍNEZ
ZÁRATE, PAMELA HERNÁNDEZ GARCÍA,
DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ, ÓSCAR
MANUEL ROSADO PULIDO Y MARTÍN
ÍTALO COTA ALVA

Ciudad de México, a veintisiete de octubre de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que determina: **a) revocar** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León emitida en el expediente PES-530/2021 y acumulados, por la que declaró inexistentes las infracciones atribuidas a Adrián Emilio de la Garza Santos, entonces candidato a la gubernatura de Nuevo León por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, los partidos PRI y PRD, por la entrega prohibida de propaganda electoral y el uso indebido de recursos públicos; y, **b) reponer el procedimiento** a fin de que la Comisión Estatal Electoral de dicha entidad realice las diligencias que estime pertinentes para tener mayores elementos que le permitan al Tribunal Electoral local pronunciarse **de forma exhaustiva**, respecto de las infracciones denunciadas.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA....	4
4. PROCEDENCIA	4
5. ESTUDIO DE FONDO	5
6. EFECTOS	41
7. RESOLUTIVOS	42

GLOSARIO

CEE:	Comisión Estatal Electoral de Nuevo León
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral local:	Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León
UTF:	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncias locales. El cinco y seis de mayo de dos mil veintiuno¹, MORENA presentó ante la CEE y el INE², respectivamente, denuncias en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, quien en ese entonces era el candidato a la gubernatura del estado de Nuevo León por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, así como del PRI y del PRD³.

Las denuncias se presentaron por la supuesta contravención a las reglas de propaganda electoral, porque el denunciado entregó tarjetas⁴ con la promesa de un pago económico como parte de su propaganda electoral, así como por el uso indebido de financiamiento de partidos políticos.

El siete siguiente, Samuel Alejandro García Sepúlveda, también presentó ante la CEE, un escrito de denuncia en contra del referido Adrián Emilio de la Garza Santos⁵. En esta queja el denunciante sostuvo que la propaganda

¹ En lo subsecuente todas las fechas son del 2021.

² La denuncia presentada ante el INE fue remitida el seis de mayo al CEE.

³ Se registraron en los expedientes PES-530-2021 y PES-531-2021.

⁴ Las tarjetas que se entregaron se denominaban “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”.

⁵ Se registró en el expediente PES-535-2021.



de referencia (tarjetas con promesa de pago económico) no resultaba propaganda válida porque no se realizaron con material textil.

1.2. Resolución impugnada⁶. El trece de agosto, el Tribunal local declaró inexistentes las infracciones denunciadas, debido que, desde su perspectiva, no se acreditó que la distribución de la propaganda en formato de tarjetas implicara un mecanismo de presión al electorado o de recopilación de datos para la conformación de un padrón con fines clientelares. Asimismo, el Tribunal consideró que la propaganda denunciada era de naturaleza impresa y, por tanto, desestimó el planteamiento relativo a que no fuera de naturaleza textil.

1.3. Demanda ante la Sala Superior. El diecisiete de agosto, MORENA presentó ante el Tribunal local un juicio de revisión constitucional electoral en contra de la resolución mencionada en el punto anterior.

1.4. Turno. Mediante el acuerdo respectivo, el entonces magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JRC-170/2021, registrarlo y turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.5. Radicación. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia.

1.6. Reencauzamiento del medio de impugnación. El 25 de octubre, el pleno de la Sala Superior determinó reencauzar el juicio de revisión constitucional electoral promovido por MORENA a juicio electoral por ser la vía idónea para el conocimiento de la demanda.

1.7. Admisión. En su oportunidad, se radicó y admitió el juicio electoral y, en consecuencia, se ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque el acto impugnado es una sentencia dictada por el Tribunal local en un procedimiento especial sancionador, en la cual se determinó la inexistencia de infracciones atribuidas a un **candidato a gobernador** en el

⁶ Sentencia PES-530/2021 y acumulados.

estado de Nuevo León, a los partidos PRI y PRD, por supuestas infracciones a las normas de propaganda electoral y por el uso de indebido de recursos públicos⁷. Además, así lo estableció el Pleno de esta Sala Superior mediante acuerdo de Sala emitido en el SUP-JRC-170/2021, emitido en esta misma fecha.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020⁸, en el cual, si bien, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

4. PROCEDENCIA

El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9 y 13 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

4.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable. En el documento se señala el nombre y firma autógrafa de quien la presentó, se identifican el acto impugnados y a la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación, se ofrecen pruebas y se expresan agravios.

4.2. Oportunidad. La demanda es oportuna. La sentencia impugnada se notificó personalmente a MORENA el trece de agosto y el medio de impugnación se presentó el diecisiete siguiente, dentro del plazo de cuatro días establecido por la Ley de Medios.

4.3. Legitimación, personería e interés jurídico. Se cumplen los requisitos. La demanda la presentó Oswaldo Tovar Tovar, quien tiene reconocida la calidad de representante de MORENA ante la CEE. Además, el partido tiene legitimación para promover este juicio electoral, porque fue

⁷ La competencia se sustenta en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 de la Ley de Medios; en relación con los lineamientos en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados “juicios electorales”, para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controvertieran actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva electoral.

⁸ El Acuerdo General 8/2020 emitido por esta Sala Superior se publicó el trece de octubre pasado en el *Diario Oficial de la Federación* (https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020), su transitorio segundo señala que entraría en vigor al día siguiente de su publicación.



el denunciante en el procedimiento especial sancionador, cuya resolución declaró inexistentes los hechos denunciados, lo cual considera que es contrario a Derecho.

4.4. Definitividad. Se satisface dicho requisito, ya que no existe otro medio para controvertir la resolución impugnada.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Planteamiento del caso

La presente controversia deriva de la denuncia promovida por MORENA en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, entonces candidato a la gubernatura de Nuevo León, por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, los partidos PRI y PRD, a los que se les atribuyó, de entre otras, la trasgresión al artículo 159, párrafo cuarto de la Ley Electoral local⁹, por la entrega de tarjetas denominadas “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”, en las cuales se realizó la promesa de un pago económico como parte de su propaganda electoral, la elaboración de un padrón de beneficiarios, así como el uso indebido de su financiamiento.

Luego de la investigación realizada por la CEE en el procedimiento especial sancionador, el Tribunal local declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas, al considerar, en esencia, que se trató de propaganda de cartón, la cual no constituye la entrega u oferta de un

⁹ Artículo 159. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden por cualquier medio los partidos políticos, las coaliciones, los candidatos registrados y sus simpatizantes con el propósito de presentar ante los ciudadanos las candidaturas registradas. Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye. Los artículos promocionales utilitarios solo podrán ser elaborados con material textil. **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 la Ley General de la materia, y esta Ley, y se considerará como indicio de presión al elector para obtener su voto.** El partido político, candidato registrado o simpatizante que viole lo dispuesto en este artículo, será sancionado en los términos previstos en la Ley General de la materia y la presente Ley.

beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato ni de un bien o servicio, con el ánimo de influir ante el electorado.

Asimismo, no advirtió que de la investigación realizada se desprendieran datos que acreditaran que la forma de entrega y distribución de la propaganda electoral denunciada fueran usados como medida clientelar para la movilización, coacción del voto o el condicionamiento de programas sociales.

Señaló que tampoco se constató que la finalidad de los datos personales que fueron recabados en la entrega de dicha propaganda hubiera sido la elaboración de un posible padrón de beneficiarios de algún programa social.

También consideró que el procedimiento especial sancionador local no se instauró por el probable uso indebido del financiamiento, ya que la atribución para conocer de esos cuestionamientos es la UTF. Por tanto, el emplazamiento que realizó la CEE fue correcto, ya que solo comprendió conductas denunciadas de competencia local.

5.2. Agravios

MORENA demandó ante esta Sala Superior que se revocara la decisión del Tribunal local, sosteniendo, en esencia, los motivos de queja siguientes:

- **No se fundó ni motivó la determinación y se violentó el debido proceso** al dejar de considerar que la UTF es la autoridad competente para conocer de la infracción de uso indebido de financiamiento de los partidos;
- **No fue exhaustivo el examen y valoración de las pruebas**, de las cuales se advierte la entrega de credenciales de elector para la toma de datos personales y el reconocimiento de una integrante del equipo de campaña del denunciado respecto de la existencia de un padrón de beneficiarias.
- **Varió los hechos denunciados**, ya que no se denunció la difusión de publicaciones en redes sociales, si no que tales publicaciones eran las pruebas que debían ser valoradas para acreditar la entrega de credenciales de elector y la existencia de un padrón ilegal.
- **Omitió analizar la deficiente integración del expediente**, porque hubo pruebas que no se desahogaron y son necesarias, idóneas y pertinentes para probar los hechos denunciados.



Asimismo, precisó que no controvierte la inexistencia de uso indebido de recursos públicos y de utilización de materiales no textiles, por lo que dichas cuestiones no serán materia de análisis.

De tal forma que esta Sala Superior debe determinar si el Tribunal local, al dictar sentencia en el procedimiento administrativo sancionador, realizó las siguientes acciones:

- i)* Fundó y motivó de forma adecuada las razones por las cuales concluyó que la UTF es la autoridad competente para conocer del uso indebido de financiamiento de los partidos políticos y, en su caso, si se transgredió el debido proceso en perjuicio del actor con la determinación que aquí se cuestiona; y
- ii)* Si la investigación realizada por la CEE, la valoración de las pruebas y la decisión del Tribunal local, resultaron adecuadas para declarar la inexistencia de la infracción prevista en el artículo 159 de la Ley Electoral local.

5.3. Metodología de estudio

Por razones de método, el estudio de los agravios se desarrollará en dos apartados. Primero, se analizará lo relativo al supuesto indebido emplazamiento e indebida fundamentación y motivación respecto de la competencia de la UTF para conocer del uso indebido del financiamiento y, posteriormente, se examinará el motivo de queja relacionado con la exhaustividad de la investigación de las infracciones denunciadas, puesto que, de resultar fundado dicho planteamiento, ello implicará revocar la resolución impugnada y la reposición del procedimiento a fin de que la CEE realice las diligencias que se estimen conducentes¹⁰. Finalmente, de ser necesario, se realizará el análisis de los restantes planteamientos. Al respecto, debe entenderse que el orden propuesto no perjudica al recurrente, pues todos sus planteamientos serán examinados¹¹.

¹⁰ Véase jurisprudencia 3/2005, consultable en la página 5, Tomo XXI, febrero de 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro señala **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBEN ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.**

¹¹ Véase Jurisprudencia 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.** *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

5.4. La UTF podrá ejercer sus facultades de investigación y, en su momento, analizar la procedencia de una sanción por el posible uso indebido del financiamiento público sobre los sujetos denunciados, hasta en tanto se acredite la actualización de las infracciones reclamadas en el procedimiento sancionador de origen

A juicio de esta Sala Superior, los agravios del actor deben **desestimarse**, pues, de acuerdo con el sistema electoral, la UTF y el Consejo General del INE son las autoridades competentes para determinar, a través del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, el correcto o incorrecto origen, monto, destino y aplicación de la totalidad de los recursos públicos que se le otorguen a los partidos políticos.

Sin embargo, para efectos del procedimiento sancionador del que deriva este medio de impugnación, dicho actuar deberá acontecer hasta el momento en el cual se determine, de llegar a ser el caso, la existencia de las infracciones denunciadas.

Para dar contestación a los argumentos del actor, es necesario exponer el marco jurídico que sustenta la facultad fiscalizadora en nuestro sistema electoral.

5.4.1. Marco jurídico

El actual modelo de fiscalización se rige bajo el principio de consolidación nacional del gasto, el cual implica que el INE –a través del procedimiento de revisión de informes o de los procedimientos administrativos sancionadores– verifica el origen, monto, destino y aplicación de la totalidad de los recursos.

La Constitución general y la LEGIPE son coincidentes en establecer que el procedimiento de fiscalización es una atribución que recae en el INE, que tiene como obligación vigilar, de entre otras cuestiones, que el destino y aplicación de los recursos se realice de forma legal y se utilice para los fines propios de cada actividad para los que fueron otorgados¹².

Para el ejercicio de esa facultad, los artículos 190 a 200 de la LEGIPE establecen un aparato institucional integrado por el Consejo General del INE

¹² Artículos 41, párrafo segundo, bases II, párrafo penúltimo, y V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución general; así como artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción VI, de la LEGIPE.



que ejerce las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, sobre todos aquellos actos preparatorios que despliegan tanto la Comisión de Fiscalización como la UTF, en función del procedimiento de fiscalización, con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de esa naturaleza.

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización prevé que el procedimiento de fiscalización comprende las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, la LEGIPE y el propio reglamento¹³.

De tal manera que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos debe entenderse como un mecanismo de control para el adecuado uso de los recursos de los sujetos obligados y no solo como una vía de supervisión del gasto, por tanto, los alcances de la fiscalización a cargo del INE implican la determinación de la licitud de los recursos que ingresan, así como su destino.

En ese sentido, si bien, es cierto los partidos políticos tienen el derecho de recibir recursos públicos, de igual manera se encuentran obligados a destinarlos y aplicarlos exclusivamente en las actividades previstas por mandato constitucional y legal y, ante el incumplimiento de su obligación, procede sancionarlos.

De esta manera, el INE a través del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización será el encargado de la revisión y sanción respecto del origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento otorgado a los partidos políticos.

En cambio, las autoridades electorales locales, conocen, investigan y sancionan los hechos vinculados con un proceso electoral local que impliquen una infracción a su normativa¹⁴.

¹³ Artículo 287, primer párrafo.

¹⁴ Sirve de apoyo la Jurisprudencia 25/2015, de esta Sala Superior, de rubro **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**

En consecuencia, cuando se denuncie alguna irregularidad o violación a la normativa electoral que se le atribuya a cualquiera de los actores de un proceso electoral, y de llegarse a actualizar, pueda, a su vez, implicar en vía de consecuencia la actualización de alguna diversa infracción en materia de fiscalización, entonces la autoridad electoral correspondiente deberá dar vista de ello a la UTF para que, con base en las normas antes expuestas, actúe en consecuencia.

5.4.2 Caso concreto

En el presente caso y a partir de lo señalado en el párrafo que antecede, esta Sala Superior considera que deben desestimarse los argumentos expuestos por el actor, pues, si bien, el Tribunal local no expuso el contenido de las normas en las que sustentó su determinación, las normas vigentes sí otorgan competencia a la UTF para el conocimiento del posible uso indebido del financiamiento público derivado de infracciones a la normativa local de los sujetos obligados.

En concreto, contrario a lo manifestado por el actor, los artículos 196 y 199 de la LEGIPE sí establecen que la UTF es el órgano encargado de investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos, así como de vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de sus objetivos, sin que sea correcto, como lo estima el actor, que su actuación se limite a determinar la omisión o incumplimiento de informar y reportar gastos u aportaciones realizadas.

Si bien, el Tribunal local también fundamentó su determinación en los artículos 427 y 428 de la LEGIPE –los cuales están relacionados con la fiscalización de las candidaturas independientes– dicha circunstancia no le genera al actor una afectación que logre la revocación de la determinación local, pues en esos dispositivos solo se confirma la competencia de la UTF respecto de la investigación del uso indebido del financiamiento.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al actor al considerar que se transgredieron las garantías del debido proceso y las formalidades esenciales del procedimiento sancionador, porque, aun y cuando el artículo 352, fracción VII, de la Ley Electoral local establece que se sancionará a los partidos que destinen los recursos que se les hayan entregado en virtud del financiamiento público a un uso distinto al señalado por la Ley, lo cierto es



que conforme al modelo de fiscalización actual que deriva de la Constitución, es el INE, a través de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización instruidos por la UTF, quien verifica el origen, monto, destino y aplicación de la totalidad de los recursos. Por tanto, su competencia se actualiza aun y cuando la norma local prevea dicha disposición.

De ahí que no sea correcto que la CEE debía investigar sobre el posible uso indebido del financiamiento, sino únicamente aquellos hechos relacionados con las infracciones a la norma local en materia de propaganda electoral y, en caso de que el Tribunal local corroborara la existencia de infracciones que tuvieran incidencia en el adecuado destino del financiamiento, debía dar vista al INE para que se pronunciara al respecto.

Ahora bien, debe precisarse que MORENA denunció ante el OPLE el uso indebido del financiamiento de los partidos al considerar que el PRI y el PRD destinaron recursos para la creación de un listado o padrón de ciudadanos beneficiarios de futuros programas sociales, lo cual consideró contrario a los fines del financiamiento y a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Electoral local, pues las acciones denunciadas no se encuentran dentro de los fines del financiamiento que se les otorga.

No obstante, de la documentación que obra en el expediente, se advierte que mediante un acuerdo de fecha ocho de mayo, la CEE dio vista a la UTF de la queja por el uso indebido de financiamiento atribuida a los partidos PRI y PRD, derivado de la solicitud realizada por Samuel Alejandro García Sepúlveda, entonces candidato a la gubernatura del estado de Nuevo León, quien denunció los mismos hechos que MORENA.

En contestación a esa vista, la UTF manifestó que para estar en posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador en materia de fiscalización **debían ser resueltos los hechos relativos a la contravención a las normas sobre política electoral previstas en la Ley Electoral local, con la finalidad de evitar una contradicción entre resoluciones¹⁵. En ese sentido, solicitó que, una vez que fuera resuelta la controversia y acreditada la infracción, se hiciera del conocimiento de la UTF la determinación con las constancias que la sustentaran¹⁶.**

¹⁵ Véase hojas 320 a 322 del expediente "TOMO".

¹⁶ Véase hojas 423 a 425 del expediente "TOMO".

Por estas razones se estima que tampoco le asiste la razón al actor al señalar que el Tribunal local transgredió su esfera de derechos al no darle vista a la UTF, pues conforme a lo expuesto en la resolución impugnada, se consideró la inexistencia de infracciones a la normativa local, por ello el Tribunal local no se encontraba obligado a dar vista a la UTF al no actualizarse alguna infracción como la creación de un listado o padrón de ciudadanos beneficiarios de futuros programas sociales.

En conclusión, si bien, es cierto la UTF sí es la facultada para verificar que el financiamiento asignado para la obtención del voto sea efectivamente utilizado en gastos de campaña y, simultáneamente, para vigilar el debido reporte de la totalidad de este tipo de gastos, también lo es que para el ejercicio de esas facultades, **resulta necesario que realice un análisis en un procedimiento respectivo, a fin de identificar si el gasto se encuentra justificado con respecto a los fines para el cual fue otorgado, lo que depende, en el presente caso, de la existencia de infracciones conforme al análisis realizado por el Tribunal local.**

Es por estas razones que se estima que fue correcto el actuar del Tribunal local, en cuanto al motivo de queja que se analiza en este apartado. Lo anterior, sin que pase desapercibido que, atendiendo al sentido de la determinación de esta Sala Superior conforme a los siguientes apartados y, de actualizarse la existencia de las infracciones, si resulta procedente, entonces, el Tribunal local le dará vista a la UTF de su decisión.

5.5. En el procedimiento especial sancionador no se realizó una adecuada investigación respecto de las infracciones denunciadas

A consideración de esta Sala Superior, es **fundado** el planteamiento del actor al considerar que en el procedimiento especial sancionador no se agotó la línea de investigación relacionada con la posible existencia de un padrón de beneficiarios, violentando el principio de exhaustividad.

En consecuencia, debe **revocarse** la determinación del Tribunal local y, a su vez, reponerse el procedimiento especial sancionador de origen para el efecto de que la CEE realice nuevas diligencias de investigación de los hechos denunciados y las que sean necesarias, suficientes y pertinentes, con el objetivo de cumplir con los estándares que se precisan, a fin de que, en su oportunidad, el Tribunal local determine lo que en Derecho



corresponda de manera exhaustiva y completa, atendiendo a la totalidad de los hechos denunciados.

5.5.1. Metodología de estudio. Con el objetivo de contestar a los planteamientos del actor, es necesario exponer: *i)* cuál es la naturaleza de la prohibición denunciada y las malas prácticas que se generan a través del clientelismo electoral, *ii)* el estándar necesario para la investigación de hechos como los que en el presente caso se denunciaron y *iii)* las diligencias de investigación realizadas por las autoridades electorales locales en este asunto y, sobre todo, las que hacen falta realizar para hacer un pronunciamiento completo y exhaustivo sobre la actualización de las infracciones denunciadas en el procedimiento de origen.

A partir de lo expuesto en esos apartados, se dará respuesta a los agravios de MORENA.

5.5.2. Prohibición de entregar cualquier tipo de material que oferte o entregue algún beneficio directo de cualquier índole que implique un beneficio a cambio del voto

Esta Sala Superior ha determinado que para acreditar la infracción prevista en el artículo 209, numeral 5 de la LEGIPE, relativa a la entrega de tarjetas¹⁷ o chequeras¹⁸ a la ciudadanía durante el periodo de campaña, en las que se promete el pago de un beneficio derivado de un futuro programa social, se debe corroborar **la existencia de un mecanismo o sistema que genere un padrón**; pues los beneficios futuros e inmediatos que por ese tipo de material se entregan, se identifican con un mensaje en el que se confunde al electorado, al hacerles creer que tienen un acceso preferencial al programa social.

En ese sentido, la entrega de un bien, ya sea en dinero o en especie, o inclusive a manera de promesa de un bien futuro durante un acto proselitista, no puede desvincularse de la calidad de una candidatura a un cargo de elección popular; por ende, las acciones que implementen los actores políticos para obtener la simpatía de la ciudadanía durante este tipo de actos u otros de carácter proselitista deben circunscribirse a los permitidos

¹⁷ Véase SUP-RAP-202/2017.

¹⁸ Véase SUP-JE-20/2018.

en la normativa y, a su vez, tener un cuidado especial para no incurrir en infracciones a la legislación electoral.

Es decir, se debe evitar a toda costa realizar actos que puedan constituir una mala práctica que impacte de manera indebida en la libertad del sufragio, a fin de que la ciudadanía no se vea presionada o coaccionada para definir el sentido de su voto.

A continuación se exponen las razones por las cuales están prohibidas este tipo de infracciones:

a) Interpretación a partir del texto normativo federal y del estado de Nuevo León

El artículo 209, párrafo 5 de la LEGIPE, dispone lo siguiente:

[...] 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 [...]

Por su parte, el artículo 159, párrafo cuarto de la Ley Electoral local, señala textualmente lo siguiente:

[...] 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 la Ley General de la materia, y esta Ley, y se considerará como indicio de presión al elector para obtener su voto [...]

De la lectura de los preceptos legales transcritos se desprende que son coincidentes entre sí y, a su vez, ambos dispositivos establecen dos elementos básicos para acreditar la infracción, como lo son la entrega de un beneficio durante la campaña electoral y la presunción de presión a la ciudadanía, a partir de las premisas siguientes:

Deber jurídico. Durante las campañas electorales está prohibido entregar bienes o servicios a la ciudadanía. La entrega presume que hay presión al electorado.

Bien jurídico tutelado. Libertad en la emisión del voto.



Sujetos a quienes regula la prohibición. Partidos políticos, candidatos, equipos de campaña o cualquier persona, por sí o por interpósita persona.

Objeto indirecto. Material en el que se oferte o entregue un beneficio – bien o servicio–, el cual puede ser: *i)* directo o indirecto, *ii)* mediato o inmediato, *iii)* en especie o en efectivo, o *iv)* a través de un sistema o mecanismo.

En ese sentido, cometerá esta infracción cualquier partido político que, durante el periodo de campaña y con el fin de obtener adeptos y simpatizantes a favor de una determinada candidatura, o de las que postule, entregue propaganda que implique un beneficio en dinero o en especie, e incluso a partir de una promesa sobre un bien a futuro a cambio del voto.

b) Interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, sobre el párrafo 5, del artículo 209 de la LEGIPE

La Suprema Corte, al analizar la validez del artículo 209, numeral 5 de la LEGIPE en las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas¹⁹, determinó que una porción normativa de este artículo era inválida porque limitaba los alcances de la prohibición, la hacía irrealizable y de imposible sanción.

La porción normativa original establecía en su texto que el material entregado debía contener “propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos”, sin embargo, señaló que era innecesario que el ofrecimiento o entrega material de los bienes llevara adherida propaganda alusiva al partido o candidato que se quisiera promocionar.

En esa línea, la Suprema Corte expresó que exigir la presencia de la imagen, siglas o datos con los que se mencione la propaganda electoral que se quiere difundir, llevaría a que esta forma de coaccionar a la ciudadanía – consistente en la obtención del voto a cambio del ofrecimiento de bienes o servicios– fuera imposible de sancionar.

¹⁹ Notificada el diez de septiembre de dos mil catorce, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de agosto de dos mil quince [en línea] <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/AI%2022-2014.pdf>. Dicha acción, derivó en la Jurisprudencia constitucional P./J. 68/2014 (10a.) PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 5, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: QUE CONTENGA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL DE PARTIDOS, COALICIONES O CANDIDATOS, ES INVÁLIDO.

Para el Máximo Tribunal, la coacción del voto **es evidente** cuando se le entregue al electorado los bienes o productos y **bastará con conocer quién los distribuyó para producir el daño.**

Así, determinó la invalidez de esa porción normativa, porque la palabra “contener” hacía imposible la aplicación de una sanción, siendo que **el propósito de la norma es evitar la influencia de las dádivas en la emisión del sufragio por cualquier medio**²⁰, esto es, impedir que el voto se exprese por los beneficios o por las dádivas que sean entregados u ofrecidos con el fin de influir en la emisión del sufragio.

De tal forma que, la entrega u oferta de un beneficio en especie o en efectivo está estrictamente prohibida, como dice expresamente el artículo, y bastará con **identificar a la persona que realizó la entrega o el ofrecimiento**, para que se produzca el daño.

Como la prohibición está dirigida a cualquier persona y a cualquier tipo de material, la calidad de quien realiza el ofrecimiento o entrega es un elemento de apoyo para identificar a la persona, partido o sujeto obligado que en un determinado caso se llegase a beneficiar con la comisión de la irregularidad.

En el supuesto de que el acto fuera realizado por una persona que, en principio, sea ajena a los partidos políticos o los candidatos, entonces sería necesario que la autoridad instructora demuestre su vínculo con estos

²⁰ *Op. cit.* Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados.

[E]n cambio, es fundado el diverso argumento en el que se expone que el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hace nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, ya que el ofrecimiento y entrega material de los bienes queda sujeto a que ostenten, contengan o lleven adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con ellas se pretenda promocionar, pues en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: "...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos..."; enunciado que al utilizar el verbo "contener", que gramaticalmente significa "Llevar o encerrar dentro de sí a otra"; induce a suponer que si los bienes trocados por votos no exteriorizan en forma concreta la imagen, siglas, o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a los ciudadanos, para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

En efecto, **la razón de la norma 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 penurias económicas de la población, influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.

Esa coacción del voto es evidente que en cualquier caso se produce aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque **bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar**, pero que no lo hizo en forma eficaz en perjuicio del principio de imparcialidad." [Énfasis propio].



entes, para así poder establecer que los actos denunciados tenían como fin incidir en las preferencias electorales de los ciudadanos a los que fueron dirigidos.

Esa situación no ocurrirá si la calidad de quien realiza el ofrecimiento o entrega es notoria y puede sostenerse de forma evidente su vínculo con algún candidato o partido político. Este es el caso de aquellas personas que, bajo la calidad de candidatos, representantes de estos o de partidos políticos, o funcionarios públicos específicos, entregan u ofrecen el beneficio, el bien o el servicio.

Por lo tanto, esta Sala Superior concluye que la prohibición normativa también **previene la comisión de malas prácticas electorales** que afecten o interfieran en la libre formación de las preferencias electorales de las personas, en especial, de aquellas en condiciones de desventaja o vulnerabilidad, contribuyendo, a su vez, con el impedimento de la formación de **compromisos clientelares**, independientemente del sistema o mecanismo aplicado para la oferta o entrega de beneficios a la población objetivo.

c) La integridad electoral y las malas prácticas que la deterioran

Un aspecto que se debe tener presente en este caso es que la entrega de cualquier material prohibido en las condiciones establecidas en la ley es propia de relaciones que mercantilizan los vínculos entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, ya que estas dádivas son totalmente ajenas al estatus, a los fines constitucionales de los partidos y a la libertad del sufragio.

Es posible afirmar que la disposición normativa analizada también tiene como finalidad prevenir el uso indebido de recursos económicos por medio del dispendio de efectivo en los procesos electorales federales y locales, dándole sentido sistemático y funcional a la prohibición²¹. De esta forma se protege que la libre determinación con la que los ciudadanos, en principio, eligen a sus candidatos a través del voto, no sea influenciada por los

²¹ Por ejemplo, el artículo 143 *Quater* del Reglamento de Fiscalización califica el gasto en este tipo de bienes como un gasto prohibido y dispone que debe contabilizarse al tope de gastos de la campaña beneficiada. Criterio sostenido al resolver el Recurso de Apelación SUP-RAP-623/2017.

beneficios o contraprestaciones que puedan recibir a cambio, pues de ser así, nos enfrentaríamos ante actos de presión al electorado.

La entrega de bienes y servicios o promesas de recibir recursos económicos en efectivo a una ciudadana por parte de un candidato implica la comisión de una práctica clientelar ilícita que, con independencia del monto de los recursos involucrados, **atenta en contra de la integridad de las elecciones** y los principios rectores de la materia.

La **integridad electoral**, según Pippa Norris, se define como un estándar construido a partir de los principios democráticos internacionalmente aceptados, entendidos como normas globales²². Asimismo, puede considerarse como un postulado normativo dirigido a los individuos involucrados en un proceso electoral respecto de un **comportamiento íntegro**, acorde a los valores y a las normas que sustentan las elecciones democráticas²³.

Entendida como un principio o estándar, la integridad electoral propicia el apego a las normas internacionales y a los principios democráticos universalmente reconocidos como, por ejemplo, la inclusión, la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas, de entre otros²⁴.

Como postulado, se dirige a todos los actores que intervienen en el proceso electoral en total, entendiendo como estos a los candidatos, partidos e instituciones u órganos públicos.

En ese sentido, se comprende a la integridad electoral como un **estándar transversal**, puesto que abarca el comportamiento de todos los actores, las determinaciones de las instituciones involucradas y se observa en las distintas etapas que integran un proceso electoral²⁵.

Este postulado permite comprender que existe una variedad de maneras en las que se puede incidir en una elección, por lo que la revisión, protección y sanción de las malas prácticas es relevante para el proceso electoral mismo,

²² Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge University Press, Cambridge. pág. 21.

²³ Nohlen, D. (2012). "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral", *Desafíos*, volumen 28, número 1, 2016, Universidad del Rosario; IDEA. *Deepening Democracy: a strategy for improving the integrity of elections Worldwide*. Ginebra: IDEA, pág. 6.

²⁴ *Op. cit.* Norris, P., pág. 38.

²⁵ *Ibid.*, pág. 39.



pero también para limitar la repetición y repercusión de estas malas prácticas en un futuro.

Por ello y, sobre todo, a partir de un enfoque de integridad electoral, la manipulación del electorado incide negativamente en la legitimidad y en la confianza del proceso, cuya tutela está a cargo de las instituciones electorales como esta Sala Superior.

La labor de las instituciones electorales en el mantenimiento de la integridad electoral resulta vital en la manifestación de la rendición de cuentas horizontal, en el sentido de que estos órganos están diseñados con el objetivo de asegurar que las reglas y legislación electorales sean implementadas de manera imparcial para todos los actores. Sin embargo, la efectividad con la que se hace valer esta rendición de cuentas no depende en una única instancia que estudia temas específicos, sino que requiere una red de agencias que incluya a cortes que velen por este tipo de protección²⁶.

En ese sentido, las autoridades electorales que conozcan de este tipo de malas prácticas o conductas clientelares **deben tener en su actuar un alto nivel de cuidado a fin de lograr identificar estas conductas infractoras de la ley y, sobre todo, estar en aptitud de evitarlas y disuadir su repetición o reiteración** por parte de los actores políticos o sujetos infractores.

d) No sancionar estas conductas, incentiva la comisión y repetición de estas prácticas al dejarlas impunes²⁷

Como un tipo de estas malas prácticas se ubica el **clientelismo electoral**. Sin embargo, es necesario reconocer que no existe consenso en la definición de “clientelismo” ni en la proporción en la que los elementos de su definición deben estar presentes para poder afirmar que acontece este tipo de prácticas²⁸.

²⁶ Birch, S. y Van Ham, C. (2017). “Getting away with foul play? The importance of formal and informal oversight institutions for electoral integrity.” *European Journal of Political Research* 56, págs. 489-490.

²⁷ *Op. cit.* Norris, P., págs. 113, 131-132; Norris, Pippa (2015). *Why Elections Fail*. Cambridge University Press, Cambridge. págs. 169-170.

²⁸ Simpser, A. (2017). “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en L. Ugalde & S. Hernández (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local* (págs. 312-330). México: Intergralia & TEPJF. pág. 312.

Así, en nuestro sistema político la democracia es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el uso no político de los recursos sociales. No es suficiente con la previsión de elecciones libres, transparentes y equitativas para evitar la manipulación de la política social. Es necesario contar con mecanismos institucionales adicionales que permitan que las demandas sociales sean procesadas efectivamente en un marco democrático²⁹.

En atención a lo expuesto, esta Sala Superior reconoce lo dañino de la propaganda que, por sí misma, implique el ofrecimiento de apoyos, la entrega de dinero o posibles equivalentes funcionales como actos proselitistas; entonces las autoridades electorales deben investigar a profundidad tal situación y, en su caso, sancionar esas prácticas, pues de lo contrario se atentaría en contra de la obligación de la justicia electoral de garantizar un comportamiento regular durante los procesos democráticos y, sobre todo, de velar por que la ciudadanía forje sus preferencias en un entorno de libertad e igualdad, y no por los bienes o servicios entregados³⁰.

De esta manera cuando durante el contexto de un proceso electoral se entrega propaganda que contiene espacios donde se recopilan datos personales que pudieran presumir la existencia de un padrón de beneficiarios, entonces este tipo de propaganda puede llegar a alterar las condiciones de libertad del sufragio, como una violación a la integridad electoral.

5.5.3. Estándar para la investigación de la coacción del voto, derivado de la entrega de tarjetas u otros materiales que oferten o entreguen beneficios

Atendiendo a lo expuesto en el apartado anterior, las autoridades electorales deben tener un interés preponderante para desincentivar las conductas examinadas **mediante la investigación exhaustiva y**

²⁹ Gómez-Álvarez, D. (2009). "La política de las políticas de protección de los programas sociales en y fuera de contextos electorales." En *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Gómez-Álvarez (Ed.), México: ITESO, pág. 14.

³⁰ En lo referente al concepto de integridad electoral, Pippa Norris sostuvo en "Why electoral integrity matters" que la integridad electoral se refiere a los estándares aplicados durante los procesos electorales y aceptados internacionalmente y como el actuar de los agentes políticos se adecúan a estos estándares. Ver Pippa Norris, "Why electoral Integrity matters" Cambridge university, United Kingdom, páginas 21-22.



adecuada, así como con la correspondiente **sanción** en caso de la comprobación de una conducta infractora.

En ese contexto, esta Sala Superior ha interpretado la prohibición normativa al conocer diversos medios de impugnación derivados de denuncias de coacción del voto en los que se han denunciado conductas que contienen elementos en común. Como resultado, esta Sala Superior ha construido una doctrina judicial en esa línea.

La conducta infractora en todos esos casos se correspondía con la implementación de mecanismos para la entrega de tarjetas, cuponeras u otros materiales que contienen promesas de entrega de beneficios en especie o en efectivo, bajo la condición de resultar ganadores los candidatos que las proporcionan.

De entre los precedentes en los que se ha realizado el estudio mencionado se encuentran los siguientes:

- **SUP-JRC-388/2017** (Coahuila. Tarjetas “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”)

Se denunció ante el OPLE la entrega de tarjetas. El Tribunal Electoral local declaró existente la infracción de coacción del voto, ya que consideró que a través de las tarjetas se ofertaban beneficios mediatos. La Sala Superior revocó la resolución considerando que la sola entrega de tarjetas no actualiza la infracción, inclusive si contienen espacios para asentar datos personales, pues solo son promesas de campaña. Precisó que contrario a lo que alegó el Tribunal Electoral local, estaba acreditada la elaboración de 600,000 tarjetas, pero no su entrega. Asimismo, se tuvo en cuenta que, si bien, se acreditó que las tarjetas estaban dirigidas a personas de bajos recursos por las leyendas que contenían, no se acreditó su entrega a tales sectores; aceptó que se acreditó que se llevaría un registro de las personas a quienes se les había entregado y existió la aceptación genérica de su distribución en módulos en algunos eventos de campaña y como volanteo, pero sostuvo que contrario a lo que afirmó el órgano jurisdiccional local, no se acreditó una reunión de empadronamiento, pues solo se exhibió un video, prueba técnica imperfecta. Finalmente, la Sala Superior dio vista al INE por la posible integración de un padrón relacionado con la entrega de su

propaganda electoral, ya que consideró que el único padrón que pueden integrar los partidos es el de militantes.

- **SUP-REP-638/2018** (Tarjetas “Avanzar contigo”)

Se denunció ante el INE la coacción del voto por el reparto de propaganda electoral con formato de encuesta de posibles necesidades de la ciudadanía y con un apartado para llenado con datos personales que quedaban en poder del encuestador, así como un formato de tarjeta de papel desprendible. Se incluyó un compromiso de que, en caso de ganar, se apoyarían las propuestas que surjan de la encuesta. La Sala Especializada determinó la inexistencia de la infracción al considerar que las tarjetas no constituyeron un beneficio directo o indirecto y no se acreditó que la entrega fuera un empadronamiento de posibles beneficiarios. Por unanimidad, esta Sala Superior revocó la determinación para que la responsable recabara más información y determinara si el reparto de tarjetas implicó un empadronamiento para un mecanismo clientelar. Sostuvo que la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, **lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto.**

- **SUP-JE-20/2018** (Yucatán, “Chequera de la salud”)

Se denunció ante el OPLE la coacción al electorado por la entrega de propaganda electoral relativa al posible programa “Chequera de la salud” de la que se advertían espacios en blanco para recabar datos personales y, de entre otras cosas, se incluía la siguiente leyenda: “El presente constituye una promesa de campaña en forma de propaganda electoral, dirigida a la ciudadanía en general”. El Tribunal Electoral local determinó la inexistencia de la infracción, ya que no se advertía la entrega de beneficios inmediatos. Por unanimidad, esta Sala Superior revocó, para que el OPLE realizara una investigación exhaustiva en la que determinara si existía o no un registro o padrón de posibles beneficiarios, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se buscaba obtener una influencia indebida en un electorado en situación de posible vulnerabilidad, fomentando redes clientelares.



- **SUP-RAP-202/2017** (Coahuila. Tarjetas “Mi monedero rosa”, “Mi monedero” y “Mi tarjeta de inscripción”). Se denunció ante el INE la entrega de tres tipos de tarjetas, imitaciones de las reales que se otorgarían de ganar el candidato; así como el registro de las personas que las recibían. **En este caso, la infracción que se analizó fue en materia de fiscalización, es decir por el presunto uso indebido del financiamiento a los partidos**³¹. El Consejo General del INE consideró que se actualizó la infracción, ya que la entrega de las tarjetas se dirigió a destinar –en la percepción de la ciudadanía– un beneficio en un futuro inmediato. Por mayoría, esta Sala Superior revocó la determinación al considerar que la propaganda denunciada sí cumplió con los fines del financiamiento público para gastos de campaña, pues se trató de propaganda electoral que pretendió difundir una propuesta de campaña. En cuanto a la infracción de coacción del voto, estableció que es ajena a la fiscalización y, en este caso, correspondía al Tribunal local determinar su existencia, por tratarse de una elección local.
- **SUP-RAP-623/2017** (Reforma al Reglamento de Fiscalización). Dos partidos políticos promovieron una apelación en contra de la inclusión en el Reglamento de Fiscalización de la prohibición expresa de distribuir **tarjetas, volantes, dípticos, trípticos, plásticos** u otro material en el que se oferte o entregue algún beneficio inmediato o mediano, al prever que sería considerado como un gasto sin objeto partidista. Asimismo, prohibió solicitar datos personales a cambio a tales beneficios. Esta Sala Superior modificó el precepto impugnado al considerar que el INE excedió su facultad reglamentaria al incluir la referencia expresa a tarjetas, volantes, dípticos, trípticos y plásticos, así como lo relativo a solicitar datos personales, ya que tal prohibición le corresponde al legislador. Se modificó el artículo impugnado para que la prohibición quedara en los mismos términos previstos en el artículo 209, párrafo 5, de la LEGIPE, y únicamente

³¹ Infracción cuyo sustento legal es el artículo 25, numeral 1, incisos a) y n), de la Ley General de Partidos Políticos: “Artículo 25. 1. Son obligaciones de los partidos políticos: a) **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...** n) **Aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados;**”

se dejó la previsión de que los gastos en tal propaganda electoral tendrían que sumarse a los gastos de campaña.

- **SUP-JRC-394/2017** (Estado de México, tarjeta “Salario rosa”).
Se presentó una queja ante el INE por coacción del voto, derivado de la entrega de tarjetas con promesa de beneficios futuros, así como folletos con propuestas en los eventos de un candidato. En la parte posterior de las tarjetas era posible asentar nombre y firma. El INE remitió al OPLE, que sustanció un procedimiento especial sancionador en el que el Tribunal local declaró la inexistencia de la infracción, ya que no hubo entrega de beneficio alguno de manera inmediata o mediata. Además, no se acreditó la presión o violencia, y no se advertía la posibilidad de integrar un padrón de futuros beneficiarios. Esta Sala Superior confirmó la decisión.

- **SUP-JRC-594/2015** (Colima;preciado: entrega de tarjetas).
Se denunció la entrega casa por casa de tarjetas de papel, con la publicidad del candidato para comprometer el voto de los electores. Las tarjetas contenían las siguientes leyendas: a) en el anverso “Vengan esos” y la imagen de una mano abierta que contiene un círculo con el número 5; “¡Alégrate, ya se van!”, así como la fotografía y el nombre de “Jorge Luis, mi gobernador”; “En Colima #ClaroQuePodemos”, junto al emblema del PAN y en el reverso: “No., LA PRESENTE ACREDITA A, COLIMENSE COMPROMETIDO CON UN MEJOR FUTURO PARA SU FAMILIA, FIRMA”. El Tribunal local declaró existente la infracción de coacción del voto. Esta Sala Superior revocó al considerar que del material probatorio que obra en el expediente no se acreditó que en la entrega de las tarjetas se ofreciera algún bien o servicio a cambio del voto a favor del partido actor y su candidato. Esta Sala Superior consideró que la entrega de tarjetas solo demostró la existencia de una red partidista para captar adeptos, porque antes de la entrega de la tarjeta, se les preguntaba a los ciudadanos si estarían dispuestos a votar por el candidato, para posteriormente tomarles sus datos y entregarles las tarjetas correspondientes.

De esta línea jurisprudencial, puede advertirse que la entrega de papeles o documentos con propaganda electoral, por sí misma, no se ha considerado prohibida; **pero sí podría constituir una infracción, si esa entrega se**



realiza mediante un mecanismo, en un contexto o con características de las que se advierta un uso clientelar o si esa entrega es parte de un sistema de reparto de beneficios. Esas infracciones pueden dar lugar a dos tipos de infracciones, la coacción del voto y el uso indebido del financiamiento de los partidos políticos³².

Es decir, la propaganda es un mecanismo o medio a través del cual se ofrece información a la ciudadanía, la cual por sí misma no altera o modifica las condiciones bajo las cuales decide el elector.

Sin embargo, cuando un volante con propaganda de un partido político conlleva en sí misma una promesa o la formalización de la realización de un futuro intercambio de un bien, sí puede llegar a alterar la libertad del sufragio en los electores.

En ese sentido, por lo que se refiere a la infracción de **coacción del voto**, con base en los precedentes analizados, es posible advertir que el bien jurídico protegido es el de la libertad en el ejercicio del voto, uno de los pilares fundamentales del sistema electoral mexicano y el elemento más importante de cualquier sistema democrático.

Esta Sala Superior, al analizar esta infracción, ha considerado que, de no respetarse y garantizarse la libertad del sufragio, se podrían suscitar prácticas como el clientelismo electoral.

En ese sentido, con base en los precedentes analizados, como elementos necesarios para tener por actualizada la infracción de coacción del voto, derivado de la entrega de tarjetas u otros materiales que oferten o entreguen beneficios, pueden enlistarse, los siguientes:

- Que se verifique la entrega de una tarjeta o similares a personas electoras;
- Que esa tarjeta implique la entrega de un beneficio en efectivo o en especie;

³² En cuanto a la competencia para conocer de la infracción de coacción del voto hay dos supuestos:

- Si la conducta incide en un proceso local, les corresponde a las autoridades locales conocer sobre la misma.
- Si la conducta incide un proceso federal, es competencia del INE y de la Sala Especializada.

En el supuesto de que en determinado caso se actualice la infracción de coacción del voto, derivado de la entrega de tarjetas, el gasto realizado en las mismas resultaría ilegal y, por tanto, procedería dar vista al INE para que imponga la sanción correspondiente en materia de fiscalización, por el uso indebido de financiamiento de los partidos políticos.

SUP-JE-254/2021

- Que la entrega pueda razonablemente estar dirigida a personas en situación de necesidad o vulnerabilidad;
- Que la tarjeta contenga promesas de beneficios, en efectivo o en especie, y su entrega se realice a cambio de la petición de datos personales;
- **Que la entrega de tarjetas esté vinculada con la creación de un registro o padrón de los ciudadanos a quienes se les entrega la propaganda y que son posibles beneficiarios;** y
- Que se propicie la expectativa del acceso o trato preferencial a determinados programas sociales por parte de los ciudadanos, en caso de que el candidato resulte ganador.

Estos son los elementos que pueden demostrar que se actualiza la infracción de coacción de voto, pues, a través de su conjugación se reduce la libertad del voto de personas o grupos de personas en situación de desventaja, ya que se les crea la idea de que favoreciendo a determinado candidato se verán respaldados con futuros **beneficios** a través de programas sociales.

Ahora bien, como se precisó en los apartados anteriores, se ha sostenido que el clientelismo electoral es una práctica prevalente que debe ser investigada y sancionada, pues merma la legitimidad y confianza del proceso y del resultado electoral, ya que quien vota por un partido o candidato bajo la creencia de estar en posibilidad de acceder a beneficios particulares, difícilmente utilizará su voto para emitir una evaluación sobre el desempeño del Gobierno, o bien, para apoyar la opción política que mejor lo represente.

De ahí que, cuando se presenten denuncias sobre la distribución de tarjetas u otros materiales en los que se oferten o entreguen beneficios en caso de ganar determinada candidatura, la autoridad investigadora **tiene el deber reforzado** de analizar cuidadosamente la denuncia e investigar exhaustivamente los hechos, para demostrar si se está ante la distribución de propaganda electoral válida, o bien, si esa distribución forma parte de una estrategia de coacción del voto.

Esos deberes de investigación se enmarcan en el contexto de lo que esta Sala Superior ha desarrollado como las obligaciones de la autoridad sancionadora cuando investiga hechos y recaba evidencia y medios de prueba en relación con denuncias que podrían ser infracciones en materia



electoral. Al respecto esta Sala Superior ha descrito los conceptos que caracterizan las investigaciones de la forma siguiente³³:

- **Seria**, que las diligencias sean reales, verdaderas, sin engaño o disimulo.
- **Congruente**, que debe ser coherente, conveniente y lógica con la materia de investigación.
- **Idónea**, que debe ser adecuada y apropiada para su objeto.
- **Eficaz**, que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.
- **Expedita**, que se encuentre libre de trabas.
- **Completa**, que sea acabada o perfecta.
- **Exhaustiva**, que la investigación se agote por completo.

Asimismo, la Sala Superior ha establecido que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad, tal y como lo señala la Jurisprudencia 62/2002, de rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**³⁴.

En los procedimientos administrativos sancionadores se ha sostenido que la autoridad **investigadora se encuentra obligada a inquirir sobre la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento, por todos los medios a su alcance**, agotando las líneas de investigación posibles, las cuales se van formulando de la propia investigación, a fin de poder advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean

³³ Véanse SUP-RAP-180/2017 y SUP-RAP-0209-2018.

³⁴ Tesis de Jurisprudencia publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502.

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. **El criterio de necesidad o de intervención mínima**, se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Finalmente, **el criterio de proporcionalidad** se relaciona con la ponderación que lleve a cabo la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga.

contrarios a la moral y al Derecho, y sin que sean admisibles las pesquisas generales.

Se concluye que el procedimiento sancionador tiene como propósito el esclarecimiento de los hechos, es decir, la búsqueda de la verdad, para estar en posibilidad de determinar la existencia o inexistencia de una infracción y, en su caso, la imputación de responsabilidad y la imposición de una sanción, con la finalidad de esclarecer cualquier conducta que vulnere los principios constitucionales en materia electoral.

Para ello se ha reconocido que la autoridad administrativa sancionadora tiene amplias facultades y cargas al realizar una investigación para recabar pruebas y evidencias relacionadas con la denuncia de un hecho ilícito, esto es, la carga de la prueba –entendida como carga de recabar y producir evidencias– que tiene la autoridad es amplia y debe ser exhaustiva.

Por esa razón la autoridad administrativa debe, en todo caso, ser exhaustiva al investigar los hechos en su tarea de producir evidencia y también debe ser exhaustiva al momento de exponer sus razonamientos probatorios en las resoluciones que imputen responsabilidad³⁵.

En ese contexto, de las obligaciones generales de las autoridades a cargo de la investigación de hechos infractores y con base en lo grave y dañino que son para el sistema electoral mexicano, las prácticas clientelares de entrega de bienes a cambio de votos mediante la distribución de tarjetas; cuando se denuncien esas conductas las autoridades electorales **deben realizar una investigación de los hechos denunciados con los más altos estándares y teniendo en cuenta los elementos de la infracción que se analizó.**

Es decir, la autoridad administrativa debe agotar las líneas de investigación a través de **un estándar de investigación** encaminado a determinar la verdad sobre los hechos relevantes de la distribución de tarjetas con claridad, al menos, con base en los siguientes elementos fácticos de la conducta:

³⁵ Es aplicable la Jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.



- a) Si el mecanismo de propaganda se dio a partir de entrega de tarjetas o cualquier otro documento que sea su equivalente funcional;
- b) La estrategia o planeación del mecanismo de entrega;
- c) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la entrega de las tarjetas;
- d) La cantidad de tarjetas entregadas;
- e) Las características de las tarjetas entregadas, en específico, si ofertaban o entregaban beneficios;
- f) Si la entrega de tarjetas se dirigió a un grupo de personas en desventaja o vulnerabilidad;
- g) Si se recabaron los datos personales de las personas a quienes se entregaron las tarjetas;
- h) Si se integró un registro o padrón de los ciudadanos a quienes se les entregó la propaganda y que serían posibles beneficiarios, y
- i) Si se propició la expectativa del acceso o trato preferencial a programas sociales determinados por parte de los ciudadanos que recibieron las tarjetas.

En conclusión, cuando se denuncie que los partidos políticos o las candidaturas utilizaron como propaganda la entrega de tarjetas (o equivalentes funcionales) que contengan o impliquen beneficios u ofertas, la autoridad investigadora –para cumplir con las obligaciones de una investigación exhaustiva– deberá agotar todas las líneas de investigación en relación con todos los elementos descritos en los incisos anteriores.

5.5.4. Investigación realizada por las autoridades locales para analizar la acreditación de la infracción consistente en la coacción del voto por la entrega de tarjetas llamadas “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”

Los actores denunciaron la supuesta entrega de tarjetas que constituyen una promesa de campaña para la entrega de un beneficio bimestral en efectivo de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 m. n.), denominadas “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía” a mujeres y adultos mayores del estado de Nuevo León.

Las tarjetas mencionadas se muestran a continuación:

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN** **Mujer Fuerte**

Con tu tarjeta del programa **POR TI MUJER FUERTE** vamos a reconocer el esfuerzo que haces cada día para apoyar a tu familia.

Ayúdame a hacer realidad este programa para que tú y miles de mujeres más cuenten con un apoyo económico de \$1,500 pesos bimestrales, así como acceso a talleres de autoempleo, emprendimiento y bolsa de trabajo.

Puedes estar segura que cuentas conmigo.

Adrián

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN** **VAMOS FUERTE este 6 de Junio**

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN**

Desprende esta tarjeta y guárdala

Mujer Fuerte

Nombre: _____ No. _____ Colonia: _____
 Dirección Calle: _____ Código Postal: _____
 Municipio: _____ Teléfono: _____
 Observaciones: _____

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN** **Por Ti En Compañía**

- Crear el Programa Por Ti En Compañía con un apoyo económico bimestral de \$1,500 pesos y talleres de capacitación en el uso de la tecnología, autoempleo y actividades de actividad física, cultura y entretenimiento para las personas adultas mayores.
- Fomentar la especialización de profesionales en geriatría y gerontología para el cuidado de la salud y la calidad de vida de las personas adultas mayores.
- Brindar oportunidades de acceso a la educación y capacitación de las personas adultas mayores fortaleciendo la oferta de programas educativos y laborales.
- Promover descuentos para las personas adultas mayores en el pago de tarifas estatales y transporte público.
- Censo de personas adultas mayores en situación de abandono para vincular la atención del gobierno y organismos de la sociedad civil a su atención.
- Actividades de esparcimiento para las personas adultas mayores en el corredor Pezco Santa Lucía Tardáguera.

Adrián

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN** **VAMOS FUERTE este 6 de Junio**

ADRÍAN GOBERNADOR **NUEVO LEÓN EN ORDEN**

Desprende esta tarjeta y guárdala

Por Ti En Compañía

Nombre: _____ No. _____ Colonia: _____
 Dirección Calle: _____ Código Postal: _____
 Municipio: *San Felipe* Teléfono: _____
 Fecha de nacimiento: *27/7*
 Observaciones: _____

Asimismo, plantean que esta conducta se realizó en mítines, eventos convocados intencionalmente y en el recorrido de casa por casa de brigadas que formaron parte del equipo de campaña del candidato Adrián Emilio de la Garza Santos.

Alegaron que en estos eventos se recabaron datos personales de las personas beneficiarias, como los asentados en su credencial para votar y su firma, lo cual constituye la creación de un registro o padrón para intentar influir en el voto de dicha población. Los denunciantes presentaron diversas pruebas para poder acreditar su dicho e identificar indicios de la comisión de las infracciones denunciadas, consistentes en imágenes, direcciones electrónicas, folletos que incluyen las tarjetas mencionadas, una tarjeta plástica y dispositivos de almacenamiento denominados “USB”.



Sin embargo, ante esta instancia, los actores plantean que no se valoró de forma exhaustiva y completa el caudal probatorio aportado, así como que hubo una falta de exhaustividad en sus diligencias para acreditar los hechos denunciados. Esta Sala Superior considera fundado ese argumento.

Para mostrar lo fundado del agravio, debe reseñarse las diligencias realizadas por el OPLE para sustanciar los expedientes.

El seis, siete y ocho de mayo, el director jurídico del OPLE acordó iniciar los procedimientos y radicarlos en los expedientes PES-530/2021³⁶, PES-534/2021³⁷ y PES-535/2021³⁸. Asimismo, realizó varias diligencias, consistentes en la acreditación de las ligas electrónicas presentadas y requerimientos al PRI, PRD y al secretario del Ayuntamiento de Monterrey.

El mismo seis de mayo, la Dirección Jurídica del OPLE dio fe de la verificación de las ligas electrónicas proporcionadas por MORENA en su denuncia, constatando la existencia de doce imágenes relacionadas con la página de Facebook “Mujeres con Adrián de la Garza”, la supuesta entrega de tarjetas y actos de campaña del candidato denunciado³⁹, a fin de evitar que se ocultara o se retirara el material denunciado.

Asimismo, el seis y nueve de mayo, mediante los oficios CEE/SE/1723/2021⁴⁰, CEE/SE/1724/2021⁴¹, CEE/SE/1725/2021⁴² y CEE/SE/1746/2021⁴³, se requirió al presidente del PRD, al secretario del Ayuntamiento de Monterrey y al presidente del PRI para que informaran y, en dado caso, allegar los documentos relacionados, sobre:

1. Si el partido político o el Gobierno municipal de Monterrey hacía entrega de las tarjetas “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía” como parte de la campaña del candidato a la gubernatura de Nuevo León, Adrián Emiliano de la Garza Santos.
2. En caso de ser afirmativo señalar:
 - En qué consiste la entrega o propaganda.
 - Fecha en la que se crearon y periodo de vigencia.
 - Sector de la población beneficiado.

³⁶ Véase hojas 106 a 110 del expediente “TOMO”.

³⁷ Véase hojas 191 a 194 del expediente “TOMO”.

³⁸ Véase hojas 210 a 214 del expediente “TOMO”.

³⁹ Véase hojas 111 a 117 del expediente “TOMO”.

⁴⁰ Véase hojas 238 y 239 del expediente “TOMO”.

⁴¹ Véase hojas 245 y 246 del expediente “TOMO”.

⁴² Véase hojas 236 y 237 del expediente “TOMO”.

⁴³ Véase hojas 276 a 277 del expediente “TOMO”.

- En qué consiste la participación del candidato en esos programas o actividades.
 - Cómo se difunde y a través de qué medios.
3. Específicamente al Gobierno municipal de Monterrey le solicitó que, en caso de estar involucrado con la creación, implementación o entrega de tarjetas señalar:
- Motivo por el que se implementaron.
 - Cantidad de tarjetas entregadas.
 - Autoridades municipales responsables de su implementación.
 - En qué consiste la participación del ciudadano Adrián Emilio de la Garza Santos en el programa o actividad.
 - Si los programas fueron creados durante la administración de Adrián Emilio de la Garza Santos como presidente municipal.
 - Si se utilizaron recursos públicos, humanos o materiales de la administración pública para la promoción de dichas tarjetas.
 - Allegue los documentos con que cuente y que sean relacionados a los cuestionamientos anteriores.

El siete de mayo, el candidato denunciado presentó un escrito en el cual se deslindó de la publicación, creación y difusión de una página de internet en la cual se solicitó información al electorado en relación con un programa social relacionado con sus propuestas de campaña. En esa misma fecha, la Dirección Jurídica del OPLE realizó una fe de hechos en la que señaló que no se podía acceder a la dirección electrónica proporcionada por el candidato⁴⁴.

El doce y trece de mayo, el PRD⁴⁵ y PRI⁴⁶ dieron respuesta al oficio manifestando que no hicieron entrega de ninguna tarjeta, aunque señalaron que en la campaña del candidato denunciado se difundió propaganda relacionada con las propuestas de campaña “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”.

A su vez, el doce de mayo, el secretario del Ayuntamiento de Monterrey⁴⁷, a través del Oficio SDS/2026/2021, señaló que el programa social “Tarjeta Regia” estaba a cargo de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios de

⁴⁴ Véase hojas 224 a 228 del expediente “TOMO”.

⁴⁵ Véase hoja 256 del expediente “TOMO”.

⁴⁶ Véase hoja 266 del expediente “TOMO”.

⁴⁷ Véase hojas 260 a 263 del expediente “TOMO”.



la Secretaría de Desarrollo Social y estaba destinado a contribuir a mejorar el bienestar de las mujeres regiomontanas en situación de pobreza.

El programa se creó con vigencia del diez de junio de dos mil diecinueve hasta el treinta de septiembre de 2021 en la administración pública municipal de Monterrey, en la cual se desempeñaba Adrián Emilio de la Garza Santos como presidente municipal; aunque actualmente no tiene participación ni intervención, ya que es programa institucional. Aunado a que el catorce de mayo, mediante el Oficio SDS/2028/2021, esa autoridad señaló que la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno municipal de Monterrey no creó, implementó o hizo entrega u otra actividad relacionada con las tarjetas “Por ti mujer fuerte” y “Por tu en compañía”⁴⁸.

El trece de mayo, la Dirección Jurídica del OPLE dio fe del contenido de las direcciones electrónicas que el PRI y PRD hicieron constar en sus escritos de doce y trece de mayo, respectivamente⁴⁹, en las cuales constaba la descripción de las propuestas de campaña del candidato Adrián Emilio de la Garza Santos “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”.

En esa fecha, mediante los oficios CEE/SE/1852/2021⁵⁰ y CEE/SE/1853/2021⁵¹, se le solicitó al presidente del PRI y del PRD para que informaran sobre lo siguiente:

1. Si las direcciones electrónicas referidas en el oficio están bajo el control o administración de los partidos políticos o de Adrián Emilio de la Garza Santos, por sí o a través de interpósita persona, y que señale el nombre de la persona que las administra.
2. La relación que tiene con las páginas mencionadas y el propósito de la información prevista en ellas.
3. Si realizan la entrega de la propaganda “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía” forma parte de la campaña del candidato y:
 - En qué consiste la entrega o propaganda.
 - Fecha en la que se creó y periodo de vigencia.
 - Sector de la población beneficiado.
 - En qué consiste la participación de Adrián Emiliano de la Garza Santos en la propaganda o actividad.
 - Cómo se difunde y a través de qué medios.

⁴⁸ Véase hojas 284 y 285 del expediente “TOMO”.

⁴⁹ Véase hojas 272 a 274 del expediente “TOMO”.

⁵⁰ Véase hojas 293 y 294 del expediente “TOMO”.

⁵¹ Véase hojas 300 y 301 del expediente “TOMO”.

SUP-JE-254/2021

- Mencione la cantidad de propaganda expedida.
- Si a la fecha de la diligencia se llevaba a cabo su entrega.

El quince de mayo, el PRI informó que no tenía el control de ninguna de las direcciones electrónicas ni guarda relación alguna con ellas, pues están bajo el control del candidato⁵². Asimismo, que ha participado a través de sus militantes o simpatizantes en la entrega de propaganda cuestionada; que esta se promociona al electorado en Nuevo León mediante radio, TV y las redes sociales del candidato⁵³; y que hasta la fecha de contestación se habían facturado 26,000 propagandas electorales en papel.

Debido a que el PRD no dio respuesta al requerimiento, se notificó un oficio de recordatorio para que remitiera la información requerida⁵⁴. En razón de ello, el veintiuno de mayo siguiente⁵⁵, el partido dio contestación al requerimiento, señalando que no tenía control de las páginas mencionadas, sino que lo tenía el candidato.

El dieciséis de mayo, la Dirección Jurídica del OPLE dio fe del contenido de las direcciones electrónicas adjuntas a la contestación del PRI, propiedad del candidato Adrián Emiliano de la Garza Santos⁵⁶, las cuales contenían publicaciones relacionadas con su campaña electoral.

El veintidós de mayo, MORENA realizó una ampliación de su denuncia⁵⁷, precisando que la página en Facebook denominada “Mujeres con Adrián de la Garza” sí forma parte de la campaña electoral del denunciado y que la coordinadora de la Red Afectiva de la Mujeres de Nuevo León, Marla Azucena Treviño Cantú, opera y dirige esa página. A su vez, acompañó como material probatorio imágenes y ligas electrónicas.

Debido a la promoción anterior se realizaron diversas diligencias. En primer lugar, el veintitrés de mayo, la Dirección Jurídica del OPLE realizó una fe de hechos para constatar el contenido de las ligas electrónicas precisadas en

⁵² Véase hojas 307 y 308 del expediente “TOMO”.

⁵³ Señaló las direcciones siguientes <https://www.facebook.com/AdrianDeLaGarzaS>, <https://www.instagram.com/adriandelagarzas/>, <https://adriangobernador.com/>, <https://www.youtube.com/c/Adr%C3%A1ndelaGarzaS/featured> y <https://twitter.com/AdrianDeLaGarza>

⁵⁴ Véase el Oficio SE/CEE/1999/2021, en la hoja 363 del expediente “TOMO”.

⁵⁵ Véase hojas 370 y 371 del expediente “TOMO”.

⁵⁶ Véase hojas 312 a 315 del expediente “TOMO”.

⁵⁷ Véase hojas 373 a 381 del expediente “TOMO”.



el escrito de ampliación, en las que constaban tanto imágenes como un video relacionados con la campaña de Adrián Emilio de la Garza Santos⁵⁸.

En segundo lugar, mediante los oficios SEE/CEE/2109/2021⁵⁹, SEE/CEE/2110/2021⁶⁰ y SEE/CEE/2111/2021⁶¹, se requirió al PRI, al PRD y a Adrián Emilio de la Garza Santos lo siguiente:

1. Si María Azucena Treviño Cantú es simpatizante, militante o miembro de los partidos o forma parte de la campaña del candidato y, en caso afirmativo, señalar el nombre, domicilio fecha de nacimiento y cualquier dato de identificación y localización de la persona y la participación o función de la persona en el partido o campaña.
2. Si la cuenta “Mujeres con Adrián de la Garza” está bajo el control de alguno de los partidos políticos o del candidato.

El veintiocho y treinta y uno de mayo, el PRI⁶² y Adrián Emilio de la Garza Santos⁶³ dieron contestación al requerimiento señalando, en esencia, que María Azucena Treviño Cantú es militante de ese partido con el número de identificación 190000000224, que colabora en el Organismo Nacional de Mujeres PRIISTAS (ONMPRI), así como en la campaña del candidato en el cargo voluntario de coordinadora estatal del movimiento de mujeres, promoviendo propuestas de campaña; y que la página “Mujeres con Adrián de la Garza” no se encontraba bajo su control.

Nuevamente, el PRD fue omiso en dar contestación a un requerimiento, por lo que, mediante el Oficio SE/CEE/2366/2021⁶⁴, el secretario ejecutivo del OPLE le requirió de nuevo la información. De tal forma que, el tres de junio, contestó el requerimiento informando que María Azucena Treviño Cantú no es militante de su partido; que ella es colaboradora de la campaña del candidato y que no tiene bajo su control la página “Mujeres con Adrián de la Garza”⁶⁵.

⁵⁸ Véase hojas 390 a 393 del expediente “TOMO”.

⁵⁹ Véase hojas 398 y 399 del expediente “TOMO”.

⁶⁰ Véase hojas 395 y 396 del expediente “TOMO”.

⁶¹ Véase hojas 403 y 404 del expediente “TOMO”.

⁶² Véase hoja 401 del expediente “TOMO”.

⁶³ Véase hoja 411 del expediente “TOMO”.

⁶⁴ Véase hoja 417 del expediente “TOMO”.

⁶⁵ Véase hoja 426 del expediente “TOMO”.

Mediante la información obtenida de los requerimientos anteriores, el primero de junio, mediante el Oficio SE/CEE/2362/2021⁶⁶, se le solicitó a María Azucena Treviño Cantú que informara si estaba bajo su control, operaba o dirigía la página “Mujeres con Adrián de la Garza”. Sobre ello, la ciudadana informó –el tres de junio siguiente– que ella operaba la página mencionada con la finalidad de apoyar en la campaña de Adrián Emilio de la Garza Santos para difundir propuestas y propaganda electoral⁶⁷.

En ese sentido, esta Sala Superior considera **fundado** el planteamiento del actor respecto de la falta de exhaustividad en la investigación, lo cual resulta suficiente para **revocar** la determinación del Tribunal local. Esto, para efecto de que se reponga el procedimiento especial sancionador y que la CEE lleve a cabo una investigación exhaustiva, conforme al estándar de indagación de los hechos denunciados que en esta sentencia se ha establecido.

Del análisis contextual de la naturaleza de la infracción y de los elementos necesarios para reforzar la investigación respecto de la prohibición normativa que se analiza, en contraste con las diligencias realizadas, esta Sala Superior arriba a las siguientes conclusiones:

- El entonces candidato a gobernador por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, así como los partidos PRI y PRD, realizaron acciones para la entrega de propaganda electoral con su imagen y emblemas a personas electoras;
- Esa propaganda contenía **la promesa de entrega** de un beneficio bimestral en efectivo de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 m. n.), a través de las tarjetas y/o programas denominados “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”, en caso de resultar ganador.
- La entrega de la propaganda estaba dirigida a mujeres y adultos mayores del estado de Nuevo León;
- En la propaganda se advierten espacios destinados al registro de datos personales de las personas electoras, a quienes se les hace entrega de un talón que, conforme a la propia propaganda, debe guardar el elector;
- En la administración municipal de Adrián Emilio de la Garza Santos en el Ayuntamiento de Monterrey, se implementó un programa social denominado “Tarjeta Regia”, el cual está a cargo de la Dirección de

⁶⁶ Véase hoja 421 del expediente “TOMO”.

⁶⁷ Véase hoja 428 del expediente “TOMO”.



Atención a Grupos Prioritarios de la Secretaría de Desarrollo Social y está destinado a contribuir a mejorar el bienestar de las mujeres regiomontanas en situación de pobreza; programa que guarda identidad con el propuesto en la campaña a la gubernatura del denunciado.

- **Existen indicios respecto de que Marla Azucena Treviño Cantú, militante del PRI y coordinadora de la Red Afectiva de la Mujeres de Nuevo León, quien opera la página en Facebook denominada “Mujeres con Adrián de la Garza”, en la que se difunden propuestas y propaganda electoral del candidato, a través de diversas publicaciones, manifestó la recopilación de datos para la elaboración de un padrón de beneficiarios de los programas propuestos por el candidato denunciado⁶⁸.**

Considerando lo expuesto, esta Sala Superior advierte que, en el caso concreto, no existió una investigación exhaustiva respecto de los elementos necesarios y suficientes para que las autoridades jurisdiccionales estén en condiciones de poder evaluar la infracción denunciada.

En específico, la autoridad investigadora no recabó evidencias para definir lo siguiente: i) si existe o no un registro o padrón de posibles beneficiarios, y ii) si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se busca obtener una influencia indebida en un electorado en situación de posible vulnerabilidad que fomente o contribuya a formar redes clientelares. Tampoco se investigó, iii) cuál fue el mecanismo de entrega, y si iv) se recabaron los datos personales de las personas a quienes se entregaron las tarjetas.

Además, la investigación solo se basó mayormente en el requerimiento de información a los denunciados. Sin embargo, no requirió a diversas autoridades para, por ejemplo, determinar el gasto que se utilizó en la propaganda. De igual forma, no se investigó si hubo flujo de dinero en

⁶⁸ Véase las hojas 269 a 274, del cuaderno accesorio único del presente expediente, en donde consta precisamente una ampliación de la denuncia inicial promovida por MORENA, por la presunta coacción al voto con la cual pretendió acreditar diversas publicaciones en el perfil de Facebook denominado “Mujeres con Adrián de la Garza”, la cual aseguró el partido denunciante, dicha publicación tuvo un papel en la campaña electoral de Adrián de la Garza, y a su vez, que dicha red social, es operada y dirigida por la ciudadana Marla Azucena Treviño Cantú, quien fue coordinadora del eje de mujeres en la campaña del referido candidato y en la cual afirmó el partido denunciante, aparece un video en dicha red social del que se desprende que la ciudadana en comentario, hizo alusión a un listado en formato Excel donde se anotarían los datos de las ciudadanas registradas.

relación con los beneficios que ofertaba la tarjeta y los gastos del partido, de entre otras cuestiones.

Esto es así, porque del expediente local no se advierten mayores diligencias para corroborar la veracidad de las afirmaciones realizadas tanto por el denunciante como por los denunciados, y mucho menos por la militante y coordinadora de la Red Afectiva de la Mujeres de Nuevo León, quien opera la página en Facebook “Mujeres con Adrián de la Garza”. En consecuencia, la investigación no fue suficiente ni siguió los parámetros exigibles.

Como se señaló en los apartados anteriores de este fallo, cuando se presentan denuncias sobre distribución de tarjetas u otros materiales en los que se oferten o entreguen beneficios en caso de ganar determinada candidatura, **la autoridad investigadora tiene el deber reforzado de analizar cuidadosamente la denuncia e investigar exhaustivamente los hechos por todos los medios a su alcance**, para demostrar si se está ante la distribución de propaganda electoral válida o, si bien, si esa distribución forma parte de una estrategia de coacción del voto, agotando todas las líneas de investigación que se refieren los incisos a) a i) en el apartado mencionado.

En ese sentido, tanto la CEE como el Tribunal local están obligados a velar por que se agoten todas las líneas de investigación posibles, derivadas de la propia denuncia y de los elementos aportados por las partes en el proceso, pero también al ejercer las facultades investigadoras de la autoridad electoral.

Conforme a la configuración del sistema constitucional y legal en materia electoral, tales autoridades tienen amplias facultades para realizar una investigación en la que se recaben las pruebas y evidencias suficientes para evitar estas malas prácticas producidas por los actores políticos, las cuales violentan la integridad electoral que debe subsistir en el modelo comicial mexicano.

Para ello, deben atender al **estándar de investigación reforzado** delineado por esta Sala Superior, en casos de denuncia de los mecanismos de entrega de beneficios al electorado.

Atendiendo a lo anterior, como se señaló, en el presente caso existen elementos probatorios que permiten presumir que existió un padrón de



beneficiarios a quienes se les entregó la propaganda y que, es su caso, serían posibles beneficiarios de los programas sociales propuestos por el candidato, **ya que debido a la ampliación de la denuncia promovida por MORENA se abrió una línea de investigación que no fue debidamente atendida por las autoridades electorales locales.**

El Tribunal local, en su sentencia, se avocó únicamente a señalar que conforme a diversos precedentes, no se acreditaba la infracción contenida en el artículo 159, de la Ley Electoral local, puesto que, de la investigación realizada por la CEE no se acreditaba, en lo que interesa, la finalidad de que los datos personales que fueron recabados tuvieran como objetivo la elaboración de un padrón de beneficiarios, sin realizar mayor argumento o análisis de las pruebas que obran en el expediente de manera detallada, atendiendo a los estándares que la infracción requiere para su examen y comprobación.

En concepto de esta Sala Superior, el Tribunal local debió advertir la insuficiencia en la investigación y ordenar una nueva instrucción del procedimiento a fin de reforzar la investigación, pues lo realizado resultó incompleto, de acuerdo con las razones expuestas en párrafos anteriores; de ahí que esta sala considere que, en el presente asunto, se actualiza la falta de exhaustividad en su actuar.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido en reiteradas ocasiones que el principio de exhaustividad impone el deber de **examinar de manera completa e integral todas y cada una de las cuestiones sometidas a conocimiento del órgano resolutor en apoyo de las pretensiones del justiciable**, sobre todo cuando se trata de una resolución de primera o única instancia, el pronunciamiento de referencia debe hacerse sobre todos los hechos constitutivos de la pretensión del denunciado, así como exponer el valor probatorio de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso⁶⁹.

Asimismo este Tribunal tiene el criterio de que todas las autoridades electorales –atendiendo a su competencia o jurisdicción, ya sean

⁶⁹ Véase la Jurisprudencia 12/2001, consultable en las páginas 16 y 17, del suplemento 5, año 2002, de la revista *Justicia Electoral* editada por este Tribunal, cuyo rubro señala **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**, así como la diversa 43/2002, consultable en la página 51, suplemento 6, año 2003, de la citada revista, cuyo rubro señala **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITA.**

administrativas o jurisdiccionales– tienen la obligación de recibir o recabar pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectar derechos fundamentales, a través de **investigaciones exhaustivas dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados** y de los relacionados con ellos, **cuando no se cuente con los elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación** de los sujetos denunciados sobre las infracciones de que se trate⁷⁰.

En consecuencia, atendiendo a los razonamientos desarrollados en el presente asunto, resultan **fundados** los agravios del actor y, en consecuencia, debe **revocarse** la resolución impugnada y, a su vez, reponerse el procedimiento de origen, a fin de que se agoten las líneas de investigación señaladas.

Es decir, la CEE de manera enunciativa mas no limitativa, debe averiguar:

- a) Si se están requiriendo datos personales y si estos fueron entregados al equipo de campaña del entonces candidato de la coalición “Va fuerte por Nuevo León”;
- b) Si existe un padrón a través del cual se registra a los ciudadanos que se les entregó la propaganda denunciada, e inclusive, requerir el padrón del programa municipal para realizar un cruzamiento de información; y,
- c) El número de propaganda impresa, tiempo y condiciones de entrega.

Estas acciones, como ya se precisó, solo se enuncian de manera ejemplificativa, es decir, la CEE deberá atender el estándar desarrollado por esta Sala Superior en sus precedentes, llamando a procedimiento a aquellas personas que se encuentren vinculadas con la posible comisión de la infracción y, sobre todo, investigar de forma exhaustiva si en el presente caso existió o no la elaboración de un padrón de beneficiarios y sus mecanismos de ejecución, encaminados a la obtención del voto.

⁷⁰ Véase SUP-JDC-186/2018.



Asimismo, deberá considerar, en su caso, ampliar o modificar el contenido de las diligencias que considere sean necesarias para que el Tribunal responsable pueda resolver de forma exhaustiva la controversia.

Finalmente, y atención a las razones que sustentan la revocación de la resolución impugnada y la reposición del procedimiento decretado en esta sentencia, se estima innecesario analizar el motivo de queja expuesto por el inconforme, en el que alegó que el Tribunal local realizó una variación indebida de la litis, por el hecho de considerar una presunta difusión de publicaciones en redes sociales como infracción denunciada en el procedimiento de origen⁷¹.

6. EFECTOS

Se **revoca** la resolución impugnada y se repone el procedimiento para el efecto de que la CEE, a través de sus órganos competentes, realice las diligencias que estime pertinentes para tener mayores elementos que le permitan al Tribunal local pronunciarse **de forma exhaustiva**, respecto de la posible infracción al artículo 159, párrafo cuarto de la Ley Electoral local, agotando todas las líneas de investigación en específico y recabe las pruebas que considere pertinentes, en relación con:

- a) **Si el mecanismo de propaganda se dio a partir de entrega de tarjetas o cualquier otro documento que sea su equivalente funcional;**
- b) **La estrategia o planeación del mecanismo de entrega;**
- c) **Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la entrega de las tarjetas;**
- d) **La cantidad de tarjetas entregadas;**
- e) **Las características de las tarjetas entregadas, en específico, si ofertaban o entregaban beneficios;**
- f) **Si la entrega de tarjetas se dirigió a un grupo de personas en desventaja o vulnerabilidad;**
- g) **Si se recabaron los datos personales de las personas a quienes se entregaron las tarjetas;**

⁷¹ En opinión del actor, no denunció una indebida publicación en redes sociales de eventos de campaña, sino que las pruebas ofrecidas –fotografías de un perfil de Facebook– fue con la intención de acreditar el levantamiento del padrón electoral de beneficiarias de los programas sociales ofertados en campaña.

- h) **Si se integró un registro o padrón de los ciudadanos a quienes se les entregó la propaganda y que serían posibles beneficiarios, y**
- i) **Si se propició la expectativa del acceso o trato preferencial a programas sociales determinados por parte de los ciudadanos que recibieron las tarjetas**

En ese sentido, de considerar la existencia de las infracciones referidas, el Tribunal local deberá dar vista de su determinación a la UTF para que resuelva lo que en Derecho corresponda.

7. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se revoca la resolución impugnada para los efectos previstos en la presente ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y hágase la devolución de la documentación correspondiente.

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, con el voto razonado del magistrado Felipe De la Mata Pizaña y el voto concurrente del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-254/2021⁷².

A mi juicio, la Sala Regional es competente para conocer del asunto, porque el caso ya no tiene **incidencia efectiva en la elección de la gubernatura**, aunado a que la Sala Superior puede dictar acuerdos para delegar este tipo de asuntos.

A. Procedimiento disciplinario.

El asunto está relacionado con denuncias presentadas en contra de un candidato para la gubernatura de Nuevo León, por presuntas infracciones en materia de propaganda electoral. El tribunal local declaró inexistente la infracción.

B. Justificación del sentido del voto.

En principio, la Sala Superior es competente para analizar los casos **vinculados** con las elecciones a las gubernaturas o a la jefatura de gobierno de Ciudad de México.

No obstante, en los casos en las cuales las violaciones que dieron origen a la impugnación **ya no tengan incidencia en el resultado de la elección** —porque la candidatura ya tomó protesta—, ya no se cumple la variable material relevante que se exige para definir la competencia, es decir, la existencia de **una vinculación efectiva con la elección**, esto es, que exista la posibilidad real de afectar el resultado de las elecciones, sin que el caso ya pueda variar el resultado del proceso.

Lo cual es acorde con el precedente **SUP-JE-31/2019**, en el que para privilegiar el criterio de territorialidad se definió que la **Sala Regional** que ejerza jurisdicción en el territorio en el que se produjo la presunta violación alegada es la competente.

Así, si bien los hechos ocurrieron durante el proceso electoral; al momento de recibir el medio de impugnación en esta Sala Superior, la determinación

⁷² Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-JE-254/2021

no puede tener una incidencia efectiva en la elección, en tanto que la candidatura ganadora de la gubernatura de Nuevo León ya **tomó protesta**.

Por tal motivo, lo procedente es determinar que la Sala Regional correspondiente al territorio donde se originaron los hechos es la competente para conocer del caso.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-254/2021, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

- 1 Con la debida consideración de la mayoría de los integrantes del Pleno que avaló en sus términos la sentencia dictada en el juicio electoral indicado al rubro, formulo el presente voto porque, si bien coincido con el sentido de ésta, me aparto de las consideraciones vertidas en torno a: **i)** La naturaleza de la propaganda electoral mediante la entrega de tarjetas, y **ii)** El establecimiento de parámetros especiales para una reforzada investigación, como a continuación se expone.

I. Contexto de la controversia

- 2 La controversia se originó con la presentación de diversas denuncias ante la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y el Instituto Nacional Electoral, respectivamente, en contra de Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a la gubernatura de dicha entidad, postulado por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”, así como de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.
- 3 Ello, con motivo de la entrega de las tarjetas identificadas como “Por ti mujer fuerte” y “Por ti en compañía”, y la presunta promesa de un pago económico de \$1,500.00 (mil quinientos pesos 00/100 m.n.), como parte de su propaganda electoral y por el uso indebido de financiamiento de partidos políticos.
- 4 Una vez concluida la investigación y que el organismo público estatal remitió las constancias respectivas, el Tribunal Electoral de Nuevo León dictó sentencia en el sentido de declarar inexistentes las infracciones denunciadas, al estimar que no se acreditó que la distribución de la propaganda denunciada implicara un mecanismo de presión al electorado o de recopilación de datos para la conformación de un padrón con fines clientelares.
- 5 En efecto, el Tribunal responsable señaló que, atendiendo a las características de la propaganda denunciada, era dable concluir que se trataba de propaganda impresa en cartón y, a partir de la que desestimó

que se tratara de alguna transferencia económica, o cualquier otro beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, así como de un bien o servicio, dirigido a influir en el ánimo de los electores.

- 6 Lo anterior, sobre la base de que, de las constancias que integraban el expediente no se advertían elementos con los que se acreditara que la forma de entrega y distribución de la propaganda electoral denunciada fuera usada como instrumento para coaccionar el voto del electorado o condicionar programas sociales.
- 7 Igualmente determinó que el procedimiento especial sancionador local no se instauró por el probable uso indebido del financiamiento, ya que la atribución para conocer de esos cuestionamientos es la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- 8 En contra de estas determinaciones, Morena promovió el medio de impugnación al que recayó la decisión mayoritaria, con la pretensión de que se revocara la resolución emitida por el Tribunal local y se repusiera el procedimiento sancionador.
- 9 Ello, bajo la argumentación de que la determinación de la competencia para resolver sobre uso del financiamiento de los partidos carecía de la debida fundamentación y motivación, aunado a que existió falta de exhaustividad en la investigación y valoración de las pruebas en relación con la repartición de las tarjetas mencionadas.

II. Consideraciones de la mayoría

- 10 En lo que interesa, para efectos del presente voto, en la sentencia aprobada se determinó calificar como fundado el planteamiento relativo a que no se agotó la línea de investigación relacionada con la posible existencia de un padrón de beneficiarios, violentando con ello el principio de exhaustividad.
- 11 Como sustento de lo anterior, la mayoría del Pleno de la Sala Superior estimó que la naturaleza jurídica y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷³ respecto de la prohibición de entrega de tarjetas como propaganda, exige determinar que la entrega de bienes y servicios o promesas de recibir recursos económicos en efectivo a una ciudadana por parte de un candidato **implica la comisión de una práctica clientelar ilícita** que, con independencia del monto de los recursos involucrados,

⁷³ Al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, sobre el párrafo 5, del artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



atenta contra de la integridad de las elecciones y los principios rectores de la materia.

- 12 En esa misma línea argumentativa, en la decisión mayoritaria se indica que la oferta de un beneficio está estrictamente prohibida, y bastará con identificar a la persona que realizó la entrega o el ofrecimiento, para que se produzca el daño.
- 13 De igual forma, se concluye que el estándar necesario para la investigación en los casos en los que se presenten denuncias sobre la distribución de cualquier material en el que se oferte o entregue beneficios en caso de ganar determinada candidatura, exige a la autoridad investigadora **el deber de reforzar cuidadosamente el análisis de la denuncia e investigar exhaustivamente los hechos**, para demostrar si se está ante la distribución de propaganda electoral válida, o bien, si esa distribución forma parte de una estrategia de coacción del voto.
- 14 Motivo por el cual, se sostuvo que cuando se denuncie la entrega de propaganda electoral mediante la entrega de tarjetas, las autoridades responsables deben agotar todas las líneas de investigación, a través de los siguientes elementos fácticos, a saber:
 - j) Mecanismo de entrega (tarjetas o equivalente);
 - k) La estrategia o planeación del mecanismo de entrega;
 - l) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en la entrega de tarjetas;
 - m) La cantidad de tarjetas entregadas;
 - n) Las características de las tarjetas entregadas;
 - o) El grupo de personas al que se dirigió la entrega de tarjetas;
 - p) Si se recabaron los datos personales;
 - q) Si se integró un registro o padrón de quienes recibieron las tarjetas,
y
 - r) Si se propició la expectativa de acceso preferencial a programas sociales.
- 15 Derivado de lo anterior, se determinó revocar la sentencia del Tribunal Electoral local y reponer el procedimiento especial sancionador, para el efecto de que la autoridad instructora del mismo realice de forma reforzada nuevas diligencias de investigación y las que sean necesarias, suficientes y pertinentes, con el objetivo de cumplir con los estándares que se precisan, a fin de que, en su oportunidad, el Tribunal local determine lo que en

Derecho corresponda de manera exhaustiva y completa, atendiendo a la totalidad de los hechos denunciados.

III. Consideraciones que se comparten

- 16 Como adelanté, desde mi perspectiva, es adecuado que se lleven a cabo mayores diligencias de investigación para determinar si efectivamente se tiene por acreditada la vulneración a las reglas de la propaganda electoral con la entrega de tarjetas por parte de Adrián Emilio de la Garza Santos, otrora candidato a la gubernatura de Nuevo León, por la coalición “Va fuerte por Nuevo León”.
- 17 Lo anterior, porque, si bien en el sumario se tuvo por reconocida la existencia de la propaganda denunciada, lo cierto es que la autoridad sustanciadora no llevó a cabo mayores diligencias a efecto de determinar si con dichos materiales se ofertó un beneficio y si efectivamente se levantó un padrón de posibles beneficiarios.
- 18 Estos últimos, elementos indispensables para tener por configurada la infracción denunciada, consistente en la distribución de propaganda electoral ilegal.
- 19 Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas⁷⁴, o bien 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.
- 20 No obstante, se encuentra prohibida la entrega de cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún tipo de beneficio, ya sea directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
- 21 Por lo anterior, es que coincido con el sentido de la ejecutoria, toda vez que, la autoridad sustanciadora llevó a cabo una investigación deficiente al no emprender actuaciones tendentes a dilucidar los extremos del caso, es decir, hacer constar fehacientemente que con la referida entrega de tarjetas se ofertó un beneficio y, además, que se construyó un listado de ciudadanos favorecidos.

⁷⁴ Véase los diversos SUP-JRC-388/2017 y SUP-JRC-394/2017.



- 22 En efecto, los denunciantes reclamaron la entrega de tarjetas, el ofrecimiento de beneficios a través de éstas, como la creación de un listado de beneficiarios; sin embargo, la responsable se limitó a referir que la propaganda mediante tarjetas es válida sin constatar que la misma no haya configurado un elemento de presión o coacción al electorado, motivos por los cuales, considero que la autoridad instructora debe ejercer su facultad investigadora a fin de esclarecer los hechos y, con base en una investigación exhaustiva y el análisis de todo el material probatorio, el tribunal local resolver en consecuencia.

IV. Razones del disenso

- 23 No obstante, desde mi óptica, la sentencia aprobada mayoritariamente debía limitarse a revocar la resolución impugnada para el efecto de que se reponga la investigación, sin establecer criterios respecto a la naturaleza de las conductas investigadas, o la fijación de parámetros especiales para su investigación y resolución.
- 24 En efecto, aun y cuando este órgano jurisdiccional ha reconocido que este tipo de propaganda es válida, y que no existe prohibición alguna de distribuirla en formato tarjetas en la determinación aprobada por la mayoría de mis pares se asume, como elemento medular, que la propaganda electoral difundida a través de tarjetas configura una mala práctica que incide negativamente en el desarrollo del proceso electoral.
- 25 Esto es, se señala que basta con la entrega de la propaganda en la que se aluda a propuestas de gobierno que impliquen programas sociales de alguna campaña en específico y se identifique a la candidatura que realiza la propuesta para tener por configurado el daño o la falta.
- 26 En mi concepto, ello no es acorde con los diversos criterios avalados por esta Sala Superior, en el sentido de que, además de ofertarse un beneficio también se debe identificar si se generaron registros o padrones de posibles beneficiarios, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda se busca obtener una influencia indebida en el electorado, que fomente o contribuya a formar redes clientelares⁷⁵, ya que es, precisamente, la recolección de datos personales de los ciudadanos y su resguardo por las fuerzas políticas, el aspecto susceptible de incidir o afectar la libre expresión de la voluntad ciudadana.

⁷⁵ Véase SUP-REP-638/2018.

SUP-JE-254/2021

- 27 De tal modo, resulta necesario enfatizar que la propaganda electoral en forma de tarjetas no está prohibida, lo que está prohibido es utilizarlo de manera clientelar y condicionar el voto a cambio de un beneficio específico, mediato o inmediato.
- 28 La razón de lo anterior es que, si las promesas de campaña están impresas en un cartón con formato de tarjeta, ello por sí mismo, no configura alguna infracción a la prohibición de oferta de beneficios, pues tales promesas también pueden estar en los promocionales de radio y televisión, en los mítines, en desplegados, en espectaculares, en folletos, etc.
- 29 Esto es, las ofertas de referencia difundidas mediante tarjetas sólo constituyen propuestas de campaña y persiguen la finalidad propia de las campañas electorales, es decir, la obtención de adeptos; sin embargo, cuando esos actos se conjugan con la obtención de datos de los ciudadanos para la integración de un padrón para la entrega de beneficios futuros, configuran la violación a la prohibición, precisamente porque este último aspecto es el que permite la identificación de los ciudadanos para poder presionarlos, mediante el condicionamiento de su voto, lo que evidentemente configura la implementación de una estrategia clientelar, y esa es la cuestión que claramente está prohibida.
- 30 Asimismo, en la sentencia se considera que las acciones que implementen los actores políticos para obtener la simpatía de la ciudadanía mediante este tipo de actos deben tener un cuidado especial para no incurrir en infracciones a la legislación electoral, de tal manera que deben evitar conductas que puedan generar la percepción de que el otorgamiento de los beneficios gubernamentales que eventualmente implementen, se condicionen a la emisión del voto en un sentido determinado.
- 31 De ahí que también se señale que cuando se investigue este tipo de conductas exista el deber reforzado de análisis de los hechos, a fin de determinar si resultó válida su entrega o no, cuando lo cierto es que este cuerpo colegiado ya se ha pronunciado en el sentido de que las tarjetas es un tipo de propaganda lícita y válida
- 32 Las consideraciones atinentes al deber de una investigación reforzada desde luego tampoco las comparto ya que, desde mi perspectiva, no existe elemento alguno que justifique que este tipo de propaganda requiera un trato especial en la investigación, como tampoco el establecimiento de un



estándar reforzado sujeto a parámetros o lineamientos que deba imponerse a la autoridad investigadora.

- 33 En efecto, a partir de que este órgano jurisdiccional ha considerado que la propaganda electoral emitida bajo la modalidad de entrega de tarjetas no constituye, por sí misma, un ilícito, no encuentro base para exigir a la autoridad investigadora mayor sigilo o cuidado, que aquel que debe observar en todos los procedimientos de su competencia.
- 34 Lo anterior no implica, evidentemente que, cuando se denuncie que los partidos políticos o las candidaturas utilizaron como propaganda la entrega de tarjetas que contengan o impliquen beneficios u ofertas, la autoridad investigadora –para cumplir con las obligaciones de una investigación exhaustiva– deje de agotar todas las líneas de investigación. No obstante, no comparto que se exija que, en la realización de diligencias de investigación, la autoridad administrativa deba agotar las líneas de investigación mediante un estándar como el que se pretende fijar en la sentencia, aun cuando se afirme que está encaminado a determinar la verdad sobre los hechos relevantes de la distribución de tarjetas, ya que ello podría dar lugar a la actualización de actos de molestia injustificados, los cuales se encuentran prohibidos en el orden constitucional.
- 35 En ese sentido, a mi juicio resulta incorrecto determinar que el hecho mismo de distribuir propaganda en forma de tarjetas con ofertas de entrega de beneficios deba considerarse en automático como una conducta clientelar electoral y una práctica indebida, dado que considero que existe una libertad de los partidos para difundir ofertas o propuesta de campaña respecto a los programas o entrega de beneficios que gestionará en caso de resultar electos.
- 36 Lo anterior, porque a partir de la interpretación armónica de los artículos 6º y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reconoce el derecho de las personas a realizar propaganda política o electoral.
- 37 Esto es, en el citado marco constitucional y convencional se dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por lo que resulta inconcuso que este derecho comprende la libertad de difundir

información e ideas oralmente, por escrito **o en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

- 38 Dentro de las formas de expresión de información e ideas debe estar comprendida la propaganda política o electoral por ser un acto más de concreción del derecho de libertad de expresión en el ámbito político o electoral y, por ende, los partidos políticos, como asociación de ciudadanos, tienen derecho a expresar, a defender y a promocionar su preferencia política o electoral a través de propaganda de diversas especies.
- 39 Por lo tanto, partiendo de la base de que el derecho de libertad de expresión debe maximizarse en el proceso en sí mismo, el acto de repartir propaganda política electoral impresa en formato de tarjetas de propaganda no está necesariamente prohibido, pues ello, no genera por sí mismo la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal.
- 40 La única limitante que advierto para el ejercicio del derecho de expresión en materia político-electoral es cuando está plenamente demostrado que la distribución de la propaganda en forma de tarjetas sea utilizada de manera clientelar que condicione el voto, lo cual se configura a partir de que la entrega de dicha propaganda con el propósito de generar registros o padrones de posibles beneficiarios.
- 41 En esa medida, los partidos políticos podrán distribuir la propaganda en comento en ejercicio de su derecho de libertad expresión para el efecto de informar a la ciudadanía en caso de obtener el triunfo en los comicios las propuestas que implementará, y solo deberá sancionarse en los casos en que, por la forma de su entrega y distribución, se busca obtener una influencia indebida en un electorado, que fomente o contribuya a formar redes clientelares.
- 42 Bajo tales premisas, es mi convicción que la propaganda en forma de tarjetas, en sí misma, no es necesariamente contraria a la ley ni de forma automática deba considerarse como una conducta clientelar o una práctica indebida, sino que su legalidad dependerá de sus características y utilización, especialmente, si son usadas para generar un registro o padrón de posibles beneficiarios, y si por la forma de entrega y distribución de la propaganda pretenden utilizarse para la movilización, coacción del voto o el condicionamiento de programas sociales.
- 43 Tampoco coincido con la postura de que al Tribunal local se le establezcan lineamientos o parámetros exclusivos para la resolución de la controversia



sometida a su consideración, ni tampoco que se le indiquen los supuestos en los que se actualizaría la irregularidad, ya que ello torna nugatorio el ejercicio de plenitud de atribuciones con que debe de actuar al emitir su determinación.

- 44 En efecto, en la sentencia se considera que, conforme a la configuración del sistema constitucional y legal en materia electoral, las autoridades electorales locales tienen amplias facultades para realizar una investigación en la que se recaben las pruebas y evidencias suficientes para evitar las malas prácticas producidas por los actores políticos, las cuales violentan la integridad electoral que debe subsistir en el modelo comicial mexicano.
- 45 Al respecto se afirma que, para cumplir adecuadamente esa labor deben **atender al estándar de investigación reforzado delineado en el marco normativo que sustenta la decisión**, en casos de denuncia de los mecanismos de entrega de beneficios al electorado.
- 46 Por ende, se concluye que, el Tribunal local, en su sentencia, se avocó únicamente a señalar que, conforme a diversos precedentes, no se acreditaba la infracción contenida en el artículo 159, de la Ley Electoral local, puesto que, de la investigación realizada por la CEE no se acreditaba, en lo que interesa, la finalidad de que los datos personales que fueron recabados tuvieran como objetivo la elaboración de un padrón de beneficiarios, sin realizar mayor argumento o análisis de las pruebas que obran en el expediente de manera detallada, **atendiendo a los estándares que la infracción requiere para su examen y comprobación**.
- 47 Aunque coincido que el tribunal no cumplió con la debida exhaustividad, así como que se deben realizar mayores diligencias por las autoridades locales, para lo cual se debe ordenar una nueva instrucción del procedimiento, no estoy de acuerdo con la postura mayoritaria respecto a que, por esa falta de exhaustividad para dejar de advertir la insuficiencia en la investigación, ésta se tenga que realizar por las autoridades administrativa y jurisdiccional con sujeción a un estándar reforzado específico, atendiendo a las razones expuestas en el marco normativo que se plasma en la sentencia aprobada por mis pares.
- 48 Ello es así, porque los parámetros que se exigen en la sentencia tienen como premisa las consideraciones que soportan el referido marco normativo, con las cuales, como lo he anunciado, no estoy de acuerdo. Es decir, discrepo con que en el caso esa investigación deba realizarse

mediante la fijación de parámetros específicos con los cuales se considera debe realizarse una investigación reforzada porque, insisto, ello no es acorde con los precedentes de esta Sala Superior.

- 49 Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que, la decisión del tribunal local debe estar sustentada en el análisis probatorio de los hechos denunciados, las afirmaciones de las partes y, con base en la plenitud de jurisdicción de que goza para determinar la existencia de los hechos denunciados, la transgresión a la normatividad electoral y, en su caso la responsabilidad de los denunciados.
- 50 Así, no es dable considerar que, en el caso, so pretexto de una ausencia de exhaustividad se pretenda fijar directrices que no resultan aplicables al caso, tanto a la autoridad electoral administrativa para la construcción y desarrollo de líneas de investigación y tipo de diligencias que forzosamente debe llevar a cabo; como al tribunal local respecto a los parámetros exclusivos que debe tener en cuenta para la resolución de la controversia sometida a su consideración, con lo cual, el ejercicio de plenitud de jurisdicción que debe sostener su determinación se haga nugatorio.

C. Conclusión

- 51 En esencia, estimo que las consideraciones avaladas por la mayoría de mis pares, vertidas en torno al marco normativo y teórico de la sentencia que contradicen el criterio que ya ha sido sostenido por esta Sala Superior, relativo a que no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas, mientras que no se oferte o entregue algún tipo de beneficio, ya sea directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio.
- 52 Asimismo, desde mi perspectiva, resulta innecesario ordenar una investigación reforzada de los hechos materia de la denuncia para determinar si resultó válida la entrega de la propaganda en comento, ante la inexistencia en la presente controversia de alguna cuestión relacionada con el deber del Estado de proteger y dar sentido con un medio efectivo de algún derecho humano en particular.
- 53 Por lo expuesto, considero que la resolución controvertida debía revocarse bajo la argumentación expuesta en el presente voto concurrente.



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.