

EXPEDIENTES: SUP-REP-675/2018 Y
ACUMULADOS

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE DE LA
MATA PIZANA¹

Ciudad de México, cuatro de septiembre de dos mil dieciocho.

Sentencia que **confirma** la resolución del procedimiento SRE-PSD-162/2018², que determinó la existencia de las infracciones de *uso indebido de recursos públicos* atribuida al **servidor público** encargado de la Secretaría de Bienestar Social de Tamaulipas, y de *vulneración a las normas de propaganda electoral*³ imputada a los integrantes de la Coalición por “México al Frente”⁴ y a sus candidatos al senado y a la presidencia de la República, por el reparto de despensas⁵.

GLOSARIO	1
I. ANTECEDENTES	2
II. COMPETENCIA	3
III. ACUMULACIÓN	4
IV. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS	4
V. ESTUDIO DE FONDO	6
VI. RESUELVE	20

ÍNDICE

GLOSARIO

Coalición	Coalición “Por México al Frente” integrada por PAN, PRD y Movimiento Ciudadano.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Denunciante	Partido Revolucionario Institucional.
Contendientes/ denunciados	Coalición “Por México al Frente” y sus candidatos a la presidencia de la República, Ricardo Anaya Cortés, y a la Senaduría por Tamaulipas, Ismael García Cabeza de Vaca y María Elena Figueroa Smith.
FEPADE	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Junta Distrital	03 Junta Distrital Ejecutiva, del INE en Tamaulipas.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
OPLE	Organismo Público Local Electoral de Tamaulipas.
PAN/recurrente	Partido Acción Nacional.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI/recurrente	Partido Revolucionario Institucional en Tamaulipas.
REP	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
Sala Especializada/ responsable	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

¹ Secretariado: María Cecilia Guevara y Herrera y Víctor Manuel Zorrilla Ruiz.

² El procedimiento inició por la denuncia presentada por el **Partido Revolucionario Institucional**.

³ En concreto entrega de beneficios para presionar al electorado (clientelismo electoral).

⁴ Integrada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano.

⁵ Los *REP* los interpusieron los denunciados, **PAN** (*SUP-REP-675/2018*) y el **encargado de despacho de la Secretaría de Bienestar Social** (*SUP-REP-676/2018*) y, el denunciante **PRI** (*SUP-REP-283/2018*).

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

**Sala Superior
Secretaría de Bienestar
Servidor público/
denunciado/recurrente
Suprema Corte
Tribunal Electoral**

Sala Superior del Tribunal Electoral.
Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de Tamaulipas.
Álvaro Humberto Barrientos Barrón, encargado de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno de Tamaulipas.
Suprema Corte de Justicia de la Nación.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

1. Campaña electoral federal. Se desarrollo del 30 de marzo al 27 de junio, para las elecciones a la presidencia de la República, senadurías y diputaciones.

2. Queja. El treinta de mayo⁶, el PRI presentó queja en contra de los denunciados, porque a su juicio, el veintitrés de mayo usaron recursos públicos para promover las candidaturas de la Coalición “Por México al Frente”, a la presidencia de la República y las senadurías en Tamaulipas⁷, mediante la entrega de despensas de un programa social de la Secretaría de Bienestar y con ello vulneraron la imparcialidad y las reglas sobre propaganda electoral.

En su queja, el PRI también solicitó que se dictaran medidas cautelares.

3. Instrucción. Al día siguiente, la Junta Distrital registró la queja y ordenó diversas diligencias de investigación (JD/PE/PRI/JD03/TAM/PEF/2/2018).

4. Medidas cautelares. El trece de junio, la Junta Distrital las declaró improcedentes, porque estimó que los hechos estaban consumados. En su momento, la Sala Superior revocó dicho acuerdo y ordenó que se dictaran las medidas preventivas atinentes (SUP-REP-280/2018⁸).

5. Emplazamiento, audiencia de ley y remisión. El diecisiete de junio, la Junta Distrital emplazó a las partes a la audiencia de ley que se celebró el veintidós de junio y, en su momento, remitió el asunto a la responsable.

⁶ Las fechas mencionadas corresponden a dos mil dieciocho.

⁷ El PRI también denunció al candidato a Presidente Municipal de Río Bravo, Carlos Rafael Ulivarri López, postulado por la Coalición “Por Tamaulipas al Frente” -PAN, PRD y Movimiento Ciudadano-. El 12 de junio, la Junta Distrital ordenó dar vista de ello, al Consejo Municipal del OPLE, lo que se le notificó el 13 de junio (pp. 117 y 133, del cuaderno accesorio único del SUP-REP-765/2018).

⁸ En cumplimiento, el 27 de junio, el 03 Consejo Distrital decretó que la Secretaría de Bienestar tomara las medidas preventivas suficientes, para impedir que la entrega de beneficios del programa social se usara con un objetivo distinto, a fin de evitar vulneración a la equidad electoral.

6. Sentencia impugnada. El veintisiete de julio, la Sala Especializada dictó sentencia en el sentido de declarar existentes las infracciones de:

- Uso indebido de recursos públicos por vulneración a la neutralidad e imparcialidad, atribuida al servidor público y, en consecuencia, ordenó comunicar la sentencia a la Contraloría Gubernamental de Tamaulipas, y
- Vulneración de las normas de propaganda electoral (clientelismo electoral) atribuida a los denunciados y les impuso una amonestación pública.

7. REP. El treinta y treinta y uno de julio, el PAN, el servidor público y el PRI interpusieron, respectivamente, demandas de REP, en contra de la sentencia SRE-PSD-162/2018.

8. Recepción en la Sala Superior. El treinta y uno de julio y tres de agosto se recibieron en esta Sala Superior, las demandas de REP atinentes y demás constancias presentadas por los recurrentes.

La Magistrada Presidenta ordenó registrarlos como expedientes **SUP-REP-675/2018** (PAN); **SUP-REP-676/2018** (servidor público), y **SUP-REP-683/2018** (PRI), y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

9. Sustanciación. En su momento, el Magistrado instructor ordenó la sustanciación de los asuntos y presentó el proyecto de sentencia atinente.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es la competente para conocer y resolver los presentes recursos de revisión, porque se trata de las impugnaciones de una sentencia de la Sala Especializada dictada en un procedimiento especial sancionador⁹.

⁹ Acorde a lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Federal; 184; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

III. ACUMULACIÓN

Del análisis de los escritos de demanda de los expedientes SUP-REP-675/2018, SUP-REP-676/2018 y SUP-RE-683/2018 se advierte lo siguiente:

- **Acto impugnado.** Los recurrentes controvierten la sentencia emitida el veintisiete de julio, en el expediente SRE-PSD-162/2018.

- **Autoridad Responsable.** Los recurrentes señalan a la Sala Especializada.

En este contexto, al existir identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, hay conexidad en la causa, por tanto, para evitar resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-REP-676/2018 y SUP-REP-683/2018, al diverso SUP-REP-675/2018, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

En consecuencia, debe glosarse copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia, a los expedientes de los recursos de revisión acumulados¹⁰.

IV. PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

Los medios de impugnación interpuestos **cumplen** los requisitos de procedencia:

1. Forma. Los recursos se interpusieron por escrito, en el caso del PAN y el servidor público, ante la autoridad responsable y, por lo que hace al PRI en Tamaulipas, ante la Junta Distrital, autoridad instructora del procedimiento especial sancionador cuya resolución se controvierte, por lo que también debe tenerse por presentado ante la responsable¹¹.

En las impugnaciones se precisa: 1) el nombre y firma autógrafa de los representantes de los partidos y del servidor público; 2) el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello, salvo en el caso del

¹⁰ Conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

¹¹ Con la reforma electoral constitucional y legal de 2014, el procedimiento especial sancionador se estructuró de forma biinstancial: el INE, a través de la Unidad Técnica y de sus órganos desconcentrados -como la Junta Distrital- instruye los procedimientos, según corresponda y, la Sala Especializada los resuelve (artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Federal y 470 a 477, de la Ley Electoral).

PRI, pero de estos datos hay constancias en los expedientes¹²; 3) el acto impugnado; 4) los hechos en que se basa la impugnación, y 5) los agravios y preceptos jurídicos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Los recursos se presentaron en el plazo de tres días previsto en ley¹³, porque la sentencia impugnada se notificó de la siguiente forma:

- Al PAN y al servidor público, la responsable se los notificó el veintisiete de julio¹⁴ e interpusieron el REP, el treinta siguiente, y

- Al PRI en Tamaulipas se le notificó por conducto de la Junta Distrital, el veintiocho de julio e interpuso el REP, el treinta y uno siguiente¹⁵.

3. Legitimación y personería. Las impugnaciones las presentaron el PAN, el servidor público y el PRI, quienes están legitimados por ser, los dos primeros, sujetos denunciados a quienes se consideró responsables de las infracciones materia de la queja; y, en el caso del PRI, es quien presentó la denuncia que dio origen al presente procedimiento especial sancionador.

Además, se acredita la personería de quienes actúan en nombre de los partidos, porque el PAN interpuso el REP, por conducto de Eduardo Ismael Aguilar Sierra, quien es su representante propietario ante el Consejo General del INE, y el PRI, por conducto de Sergio Quiroga Ocañas, su representante ante el 03 Consejo Distrital del INE en Tamaulipas¹⁶, y esto se reconoce en el informe circunstanciado en términos del artículo 18, de la Ley de Medios.

4. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con dicho interés, porque impugnan la sentencia que consideran les causa perjuicio, ya que:

¹² En concreto en el anexo único, del SUP-REP-675/2018 (foja 16).

¹³ Mismo que se establece el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

¹⁴ La notificación a los recurrentes se hizo personalmente.

¹⁵ Esto, porque, además, de que el procedimiento es biinstancial, la Sala Superior ha establecido que el plazo para las impugnaciones se interrumpe, al presentar la demanda ante la autoridad del INE que, en auxilio, notificó el acto impugnado, como en el caso sucedió (SUP-REP-683/2018). Jurisprudencia 14/2011, de rubro: **“PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO”**.

¹⁶ Véase, el acta de la audiencia de ley (fojas 265 a 280, del tomo único, del expediente SUP-REP-635/2018). El fundamento de la legitimación y personería está en los artículos como 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

- En el caso del PAN y del servidor público, como la responsable declaró existentes las infracciones denunciadas, amonestó al primero y ordenó dar vista a la Contraloría de gobierno local respecto del segundo.

- En cuanto al PRI, fue quien con su queja inició el procedimiento cuya resolución ahora impugna, entre otras cosas, porque estima que vulnera el principio de legalidad, al considerar que la sanción impuesta debe ser mayor.

5. Definitividad. De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

V. ESTUDIO DE FONDO

1. Acto impugnado: ¿Qué se determinó en la sentencia controvertida?

La Sala Especializada determinó:

a. La **existencia** de la infracción **de uso indebido de recursos públicos** previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal que imputó al **servidor público**, por lo que **dio vista** a la Contraloría del Gobierno de Tamaulipas, para que, en el ámbito de sus facultades, tomara las determinaciones atinentes, y

b. La **existencia** de la infracción de **vulneración a las normas de propaganda electoral**, del artículo 209 párrafo 5, de la Ley Electoral, por la entrega del programa social en favor de candidatos de la Coalición (clientelismo electoral), por lo que atribuyó responsabilidad a los **denunciados** y los **amonestó**.

Ello, con base en que, en el expediente, había elementos de prueba suficientes para establecer que el programa “Bienestar Alimenticio Despensas” se usó con fines electorales¹⁷.

¹⁷ Medios de prueba consistentes en: dos actas circunstanciadas de veintitrés de mayo y seis de junio emitidas por autoridades en funciones de Oficialía Electoral, “formatos de apoyo” y una lona, ambos con propaganda de los candidatos denunciados; que se vinculaban con las reglas de operación del programa social y un **dictamen** del Congreso federal que alertaba sobre la entrega de despensas en Tamaulipas y exhortaba a la FEPADE a investigar los hechos.

Porque se acreditaba el reparto de despensas de dicho programa, a una serie de beneficiarios, en un domicilio particular de Río Bravo, donde había propaganda electoral de los candidatos de la Coalición.

2. Planteamiento de la controversia: ¿Qué quieren los recurrentes con la interposición de los REP?

El PAN y el servidor público **pretenden** que se revoque la sentencia para que se determine que no se acreditaron las infracciones de uso indebido de recursos públicos y de vulneración a la propaganda electoral, por la entrega de beneficios para presionar al electorado (clientelismo electoral).

El PRI, por su parte, pretende, entre otras cuestiones, que sea la responsable quien sancione al servidor público y que se multe a todos los denunciados, porque la falta se calificó como grave ordinaria.

La **causa de pedir** del PAN y el servidor público se sustenta en que no se demostró fehacientemente la entrega de despensas ni se comprobó participación de servidores de la Secretaría de Bienestar, de los candidatos, de los partidos coaligados o de personal de campaña, en los hechos denunciados.

El PRI sostiene su **causa de pedir**, entre otras cuestiones, en que, el órgano jurisdiccional es el competente para sancionar y que, desde su perspectiva, la sanción debe ser proporcional a la calificación de la falta acreditada.

Al respecto, los **agravios**¹⁸ de los recurrentes se pueden clasificar en los siguientes temas:

- a. *Vulneración a los principios de legalidad y de presunción de inocencia.*
- b. *Competencia de la Sala Especializada para sancionar al servidor público.*
- c. *Falta de proporcionalidad entre la falta atribuida y la sanción impuesta.*

¹⁸ Véanse las demandas del PAN, en el expediente SUP-REP-675/2018; del servidor público, en el expediente SUP-REP-676/2018, y del PRI, en el expediente SUP-REP-683-/2018.

3. Controversia: ¿Cuál es la cuestión por resolver?

Determinar si, en el caso, con las pruebas existentes en los expedientes, hubo elementos suficientes para concluir en la sentencia, como lo hizo la responsable, que se acreditó la entrega de despensas del programa social del gobierno local: “Bienestar Alimenticio Despensas”, para beneficiar a los candidatos de la Coalición y, por tanto, los denunciados son responsables de las infracciones que se les imputan.

4. Decisión de la Sala Superior: ¿Qué se resuelve?

La sentencia es apegada a Derecho porque de la vinculación de los medios de prueba que constan en el expediente, existen elementos suficientes para acreditar los hechos e infracciones consistentes en uso indebido de recursos públicos y vulneración a las normas de propaganda electoral -clientelismo electoral- y, por consecuencia, de atribuir responsabilidad al servidor público y a los integrantes de la Coalición y a los candidatos que postularon.

A. Marco normativo

i. Infracción al principio de neutralidad e imparcialidad

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal establece que todos los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo, deben aplicarlos con imparcialidad, salvaguardando, en todo momento, la equidad en la contienda electoral.

Para configurar la infracción a la imparcialidad se requiere que el sujeto activo de la conducta -servidor público-, utilice recursos que tenga bajo su responsabilidad para influir en el proceso electoral¹⁹.

En el caso de programas sociales deben orientarse bajo el criterio de las buenas prácticas en la aplicación de los recursos públicos, pues constituyen actividades que se ejercen para la satisfacción de la necesidad de la sociedad.

¹⁹ Sentencias de los SUP-JRC-678/2015 y SUP-JRC-66/2017. No se busca impedir que los servidores públicos realicen actos acordes a la naturaleza de su función y menos prohibir que ejerzan sus atribuciones, pues eso atentaría contra el desarrollo de la función pública que deben cumplir.

Esta Sala Superior ha considerado que su ejecución, incluso durante las campañas, por sí misma, no está prohibida; pues lo proscrito es que su difusión constituya propaganda, que no sea constitucionalmente indispensable, y que la ejecución de los programas sociales se usen para influir en el electorado²⁰.

La esencia de la prohibición es evitar el uso de recursos públicos para fines distintos, y que los servidores públicos, explícita o implícitamente, aprovechen su posición para promocionarse o a un tercero, en la contienda electoral²¹.

ii. Vulneración a la norma sobre propaganda electoral (clientelismo electoral)

El artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral prohíbe a los partidos, candidatos, equipos de campaña o cualquier persona, repartir material, en el que se oferte algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o en efectivo, por cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, por sí o por interpósita persona. Ello, se presumirá como indicio de presión al elector para obtener el voto²².

Al respecto, esta Sala Superior ha señalado que el clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político²³.

El clientelismo se traduce en actos concretos como coacción, compra del voto y condicionamiento de programas sociales, encarece y desvirtúa la integridad

²⁰ Tesis LXXXVIII/2016, de rubro: **“PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”**.

²¹ Ver sentencia del SUP-JRC-384/2016.

²² Sobre el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral, la Suprema Corte estableció, que la regla busca evitar que el voto se exprese por las dádivas que se usan abusando de las penurias económicas (A.I. 22/2014 y sus acumuladas). La Sala Superior ha indicado que el reparto de propaganda política electoral impresa, en determinado formato como las tarjetas, no está necesariamente prohibido; pero, se presume ilegal si con la forma de entrega y distribución se busca generar redes clientelares (SUP-REP-638/2018).

²³ Sentencia del SUP-JRC-89/20218. También ha precisado que dicho intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en la que el patrón –o candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien, a cambio, promete su respaldo político. Son relaciones de lealtad o dominación personal.

de las campañas, y genera inequidad, litigiosidad y conflictos postelectorales²⁴.

Por ello, la prohibición busca evitar que partidos y entes gubernamentales se sujeten a intereses, para usar recursos públicos en beneficio de una campaña, pues ello es incompatible con el desarrollo del Estado democrático; y salvaguarda la equidad, pues quien recibe recursos adicionales a los legales, se sitúa en una ilegítima ventaja respecto del resto de los contendientes.

B. Caso concreto

Del análisis de los agravios hechos valer por los recurrentes se advierte que resultan **infundados** e **inoperantes** y, por tanto, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada con base en las siguientes razones.

a. Vulneración a los principios de legalidad y presunción de inocencia

a.1. La vulneración a la legalidad derivó de la falta de exhaustividad e indebida fundamentación y motivación de la sentencia

Para el PAN y el servidor público se produce dicha vulneración, porque:

a.1.1. Consideran que no se acreditan plenamente los hechos materia de la denuncia, porque se basan en dos actas²⁵ que no precisan circunstancias de tiempo modo y lugar, sobre el reparto de las despensas y el contenido de las cajas que ahí se describen.

Además, se duelen de que se les responsabiliza de cuestiones de las que ni tuvieron conocimiento ni participaron y el PAN también refiere que, fue indebido sancionar a los candidatos, por actos atribuibles a un servidor público y no se atiende la jurisprudencia 19/2015²⁶, de esta Sala Superior.

²⁴ El clientelismo, además de canalizar los recursos de manera inequitativa hacia grupos específicos, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos.

²⁵ Identificadas con las claves CM/011/2018, de veintitrés de mayo, emitida por el Consejo Municipal del OPLE; y CIRC08/INE/TAM/JD03/06-06-18, de seis de junio, elaborada por la Junta Distrital.

²⁶ De rubro: **“CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.”**

a.1.2. El servidor público considera que fue indebida la interpretación de la Jurisprudencia 28/2010²⁷, cuando la responsable afirma que el acta cumple los parámetros establecidos por la Sala Superior, pues el fedatario nunca menciona con cuáles medios se cercioró de que en efecto se constituyó en el lugar que debía hacerlo (calles, nomenclaturas, dichos de personas).

a.1.3. Asimismo, manifiesta que no se funda y motiva por qué la omisión de asentar la firma de María Isabel Mantantes Gonzales no es relevante, ya que sólo se señala que lo relevante es la firma de quien tiene fe pública.

Decisión. Los agravios son **infundados e inoperantes**.

El **agravio a.1.1** es **infundado** porque, contrario a lo que aducen los recurrentes, la sentencia fue exhaustiva ya que analizó todas las cuestiones puestas a su consideración en el procedimiento especial sancionador y valoró en forma individual y conjunta todos los elementos de prueba con que contaba.

Además, expuso las razones y el sustento jurídico de sus determinaciones, que la llevaron a concluir, con base en los medios de prueba, que se acreditaban los hechos, las infracciones y la responsabilidad de los sujetos denunciados.

En ese sentido, la Sala Especializada se basó en dos *actas circunstanciadas*, que vinculó con los otros medios de prueba aportados por el PRI, un “formato de apoyo”, un Dictamen del Congreso de la Unión y de las Reglas de operación del programa “Bienestar Alimenticio Despensas”, con los cuales determinó que:

- El acta de 23 de mayo era válida, porque, en la diligencia, se asentaron pormenorizadamente los elementos indispensables, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la actuación que, por la naturaleza de los hechos se podían verificar²⁸.

²⁷ De rubro: “**DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.**”

²⁸ Ello, en términos de los artículos 3 y 26 del Reglamento de la Oficialía Electoral, porque la función de oficialía electoral es dar fe pública para constatar actos y hechos que pueden afectar la equidad de la

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

- Los hechos se relacionaban con las **reglas de operación** del programa social, para la entrega de despensas donde se advertía que:

- ✓ La cobertura era para los 43 municipios de Tamaulipas (incluido Río Bravo)
- ✓ Las características describen un paquete **y/o caja** con apoyos alimenticios, que se entregan periódicamente.
- ✓ El paquete y/o caja contará con la identidad del gobierno de Tamaulipas.

- El acta de 23 de mayo revelaba que en el domicilio existían:

- ✓ Hojas de papel con el emblema del Gobierno del Estado (*Tam*).
- ✓ 10 cajas color café con las frase en azul: "**Tam**" - emblema del Gobierno del Estado- y "**TIEMPO DE TODOS**" y "**contenido de la despensa.**"
- ✓ 2 mesas en las que había personas sentadas "atendiendo" y una fila de aproximadamente 20 personas.

- Por su parte, en el acta circunstanciada de 6 de junio, emitida por la Junta Distrital se asentó que:

- ✓ Vecinos del domicilio señalado en la queja y en el cual se levantó el acta de 23 de mayo dijeron que ahí **se entregaron y ellos recibieron despensas** que son ayudas del gobierno; desconocieron su procedencia y la finalidad, pero que en ningún momento fueron condicionados.

- Sumado a que, en la citada acta de 23 de mayo se asentó que en el domicilio indicado en la queja se expusieron dos lonas –en el portón y en una cerca- con propaganda de las candidaturas de la Coalición, a la presidencia y senado.

- Además, se asentó la existencia de un paquete de, al menos, 500 "formatos de apoyo" con propaganda electoral y un apartado para datos personales.

- El secretario dio fe que una de las personas tenía una copia de credencial de elector y un "formato de apoyo" el cual llenaba con los datos que le proporcionaba otra persona de aproximadamente 70 años.

Con base en lo anterior, dijo que la unión de circunstancias generaba convicción de que en el domicilio precisado se repartieron despensas del programa social que es parte del gobierno local y que, en ese lugar existía

contienda y el **acta es un documento público**, con valor probatorio pleno, acorde a los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2, de la Ley Electoral.

propaganda electoral de los denunciados que se vinculaba con las despensas.

Acreditados los hechos, determinó las **infracciones**:

- Indicó que el servidor público había vulnerado la imparcialidad y neutralidad previstas en el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Federal, porque era responsable del programa “Bienestar Alimentario Despensas”.
- Preciso que no está prohibida la entrega de programas sociales durante la campaña electoral, sino el usarlos a favor de candidatos.
- Dijo que, había indicios suficientes de que el reparto de despensas -en el domicilio señalado en la queja- se usó con “tintes electorales”, por la concurrencia, en un momento y lugar, de la entrega de programa social y la exposición de propaganda electoral.
- Señaló, que los candidatos y partidos denunciados, vulneraron el artículo 209 párrafo 5, de la ley electoral, cuyo propósito es evitar que el voto se exprese por las dádivas que influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.²⁹
- Estableció que, al acreditarse la entrega de despensas, del gobierno de Tamaulipas, se configuraba la entrega de un material que aportaba un beneficio directo, en especie; situación que, para los beneficiarios podía identificarse como proveniente de los denunciados, por la propaganda electoral expuesta.

Con base en lo anterior, indicó las **responsabilidades** y, en el caso aplicable la sanción:

- Respecto del servidor público, concluyó, que se utilizó de manera indebida un recurso público del gobierno local y que el dictamen de Congreso federal ya alertaba sobre la entrega de despensas con fines electorales en

²⁹ Véase jurisprudencia 2008151. 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

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

Tamaulipas, por tanto, aunque no hubiera indicio de su participación directa, se ordenaba comunicar la sentencia a la Contraloría gubernamental de Tamaulipas³⁰.

- En cuanto a los candidatos y partidos refirió que, con independencia de la participación activa o no, les favoreció la entrega, porque los promocionó, así que eran responsables, calificó su falta como grave ordinaria y los amonestó.

De lo expuesto se advierte que la responsable analizó todas las cuestiones y medios de prueba que acreditaban los hechos, de los que se hizo depender la actualización de las infracciones atribuidas a los recurrentes.

Además, aunque no hubo una prueba directa, la valoración conjunta de las actas circunstanciadas³¹ con el resto de las probanzas, permitieron inferir a la responsable: la presencia de una fila de personas, en un domicilio en el que, simultáneamente, se constató la existencia de propaganda electoral y de cajas con distintivos de un programa social oficial que, dadas sus características particulares en el contexto de los hechos³², implicaban la entrega de apoyos de gobierno a cambio del llenado de formularios con datos personales.

Esto último, porque había “formatos de apoyo” en el mismo lugar en el que estaba la fila de personas y las referidas cajas, y existió la declaración de testigos respecto a que en ese domicilio se entregaron despensas.

Por tanto, se justificaron fehacientemente los hechos, pues se pudieron advertir las circunstancias de modo, tiempo y lugar de lo denunciado y se acreditaron las infracciones atinentes.

³⁰ En términos de los artículos 9, fracción I y 10, párrafo primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas

³¹ Documentos públicos que hacen prueba plena, en términos de los artículos de los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2, de la Ley Electoral, al ser emitidos por servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones; además, de que las actas se levantaron en funciones de Oficialía Electoral, la cual acorde a los artículos 3 y 26 del Reglamento de la Oficialía Electoral, tiene la función de dar fe pública para constatar actos y hechos que puedan afectar la equidad de la contienda.

³² De las actas circunstanciadas se advierte la existencia de: *i)* cajas con las leyendas “Tam”, “Tiempo de todos”, “contenido de la despensa” y el escudo del Estado de Tamaulipas; *ii)* el uso del emblema del gobierno estatal; *iii)* una fila de veinte personas aproximadamente con diversa documentación; *iv)* “formatos de apoyo”, a las candidaturas de Ricardo Anaya Cortés, Ismael García Cabeza de Vaca y María Elena Figueroa Smith; *v)* el llenado de los formatos referidos por parte de la gente que se encontraba en la fila, y *vi)* propaganda electoral en la parte interior y exterior del inmueble.

Por ello, no existía necesidad, para el caso, de demostrar cuál era el contenido concreto de las cajas con emblemas de un programa oficial, como tampoco que se demostrara que fueron efectivamente entregadas, a cada persona formada, al momento de la diligencia practicada por el personal administrativo electoral.

De ser así, se exigiría, indebidamente, la prueba directa de todos los hechos simples que constituyen uno complejo y que, por ser ilícito, la experiencia demuestra que se busca ejecutar de forma oculta, sin dejar huella.

Por otro lado, la Sala explicitó las razones por las que los sujetos denunciados resultaron responsables, aunque no tuvieron participación directa en los hechos, ya que, por una parte, el servidor público era el encargado del programa social que se aprovechó con fines electorales y, por otra, los candidatos y partidos se beneficiaron de tal reparto³³.

Entonces, como se advierte, la responsable emitió los motivos y fundamentos de las respectivas responsabilidades.

Así las cosas, también es **infundado** el argumento del PAN, respecto a que fue indebido sancionar a los candidatos denunciados, por actos atribuibles a un servidor público pues, contrario lo que menciona, las conductas se atribuyeron a cada uno de los sujetos denunciados.

Es decir, no se imputó responsabilidad a los candidatos como consecuencia de que el mencionado servidor fuera el encargado del programa social, sino que se les atribuyó responsabilidad por verse favorecidos con dicha entrega, al concurrir su propaganda electoral en el lugar y momento del reparto.

Finalmente, respecto a que no se atendió el criterio de esta Sala Superior contenido en la Jurisprudencia 19/2015³⁴ se tiene que tal situación resultaba innecesaria, pues se refiere a que los partidos no pueden ser responsables de las conductas de militantes cuando actúan como servidores públicos.

³³ Sobre todo, que el artículo 209 párrafo 5, de la Ley Electoral prohíbe la entrega -por cualquier persona- que influya en la decisión del sufragio y ellos se habían favorecido de la misma.

³⁴ De rubro: **“CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.”**

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

Lo que, en el caso, no acontece porque el PAN fue encontrado responsable de las conductas denunciadas, como integrante de la Coalición, ya que también se benefició de la entrega de despensas, derivado de que la propaganda existente en el lugar de los hechos corresponde a los candidatos que postuló y, además, su emblema aparece en la misma.

No pasa inadvertido para esta Sala Superior, que en la sentencia del SUP-RAP-526/2016 se revocó la determinación relacionada con reportar gastos de campaña para efectos de fiscalización, pero ello fue porque las actas circunstanciadas en que se había asentado la entrega de los artículos no señalaban circunstancias de tiempo, modo y lugar³⁵.

Por tales razones es que son infundados los argumentos aquí analizados.

El agravio a.1.2 es infundado, porque contrario a lo que afirma el recurrente, no fue indebida la interpretación que hizo la responsable de la Jurisprudencia 28/2010³⁶, cuando afirmó que el acta cumplía los parámetros establecidos por la Sala Superior, respecto de cerciorarse del lugar de los hechos.

Ello, porque, como lo hizo notar, el servidor público que emitió el acta sí mencionó los elementos en que se basó para verificar que, efectivamente, estaba en el lugar materia de los hechos denunciados.

En la jurisprudencia 28/2010 se establece que, en las diligencias de inspección en el procedimiento administrativo, constituye un requisito para su eficacia que se indique por qué medios, la persona atinente, se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo.

En ese sentido, la responsable estableció, en primer lugar, que en la denuncia se precisó que el lugar de los hechos era la Calle Hidalgo, con Calle Guerrero s/n, colonia La Paz, de Rio Bravo, Tamaulipas y que ahí, justo en su portón, se colocó una lona con propaganda a favor de los denunciados.

³⁵ Sin embargo, aquél precedente es diferente al presente asunto, porque las actas que emitieron para demostrar los hechos tenían inconsistencias ya que se omitió vincular los artículos que ahí se mencionaban (despensas, rosca de reyes, diversos eventos considerados actos de campaña), con alguna otra actuación que reforzara la información asentada en las constancias de hechos, respecto a que dichos artículos eran utilizados con fines de proselitismo.

³⁶ De rubro: **“DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.”**

Asimismo, señaló que, en el acta de veintitrés de mayo, el secretario asentó que se constituyó en dicho domicilio -calle Hidalgo con Guerrero sin número de la colonia la Paz, en la ciudad Río Bravo, Tamaulipas- y que, además, describió la casa³⁷, por lo que había certeza del lugar.

Finalmente indicó, que se cumplían los parámetros de la jurisprudencia 28/2010, de la Sala Superior, porque se anotaban, de forma pormenorizada, los elementos indispensables de generaban convicción de que el funcionario público sí constató los hechos que se le instruyó investigar.

Entonces, como se advierte, la responsable dio las razones y elementos, de porqué de los parámetros exigidos por el criterio jurisprudencial de esta Sala Superior, para la eficacia de una diligencia de inspección, se cumplían los relativos a cerciorarse del lugar de los hechos.

Razonamiento que se comparte porque, si bien no se precisaron de forma detallada todos los elementos de la ubicación, lo cierto es que sí se indicó el domicilio en que se constituía el secretario, con calle y número, además de que, como lo dijo la responsable, se especificaron de forma detallada las características de la casa, describiendo sus particularidades.

De ahí, lo **infundado** del agravio de mérito.

El agravio a.1.3. es inoperante.

Ello, porque las manifestaciones del servidor público son genéricas e imprecisas, ya que no combaten los razonamientos emitidos por la responsable al respecto, pues se limita a decir que en el acta circunstanciada era necesaria la firma de María Isabel Montantes, persona que solicitó la diligencia.

³⁷ En el acta de 23 de mayo, el secretario asentó: *Siendo las 17:41 horas, del día 23 de mayo de 2018, el suscrito Licenciado..., en mi calidad de Secretario Técnico del Consejo Municipal Electoral, de la ciudad de Río Bravo, Tamaulipas, me constituí en el domicilio ubicado en la calle Hidalgo con Guerrero, sin número, de la Colonia la Paz, en la ciudad de Río Bravo...Al llegar al lugar se observa una casa de color blanco, en el patio frontal del domicilio, una mesa ...En dicho domicilio, en la parte interior de una de las cercas, del lado izquierdo de donde se encontraban personas, estaba colocada una lona...En el portón de enfrente del domicilio se encontraba otra lona...con vista al exterior de la calle.* Véanse fojas 42-a 45, del tomo único, del expediente SUP-SRE-675/2018.

Al respecto, la Sala Especializada indicó que la omisión de asentar la firma de Marla Isabel Montantes González³⁸, quien acompañó al servidor público a la diligencia, no trascendía pues lo relevante en el acta de hechos era la firma de quien tiene fe pública.

Entonces, como se advierte, la responsable expuso las razones de porqué era innecesaria la firma de la persona aludida, para que el acta circunstanciada tuviera validez, ya que indicó que lo importante, no era la firma de quien pidió la diligencia, sino de quien tenía atribuciones legales para emitirla.

En todo caso, el recurrente no expone las razones de por qué, para que el acta circunstanciada tuviera eficacia probatoria, se requería la firma de la representante del PRI, sobre todo, cuando no es un elemento que legal o jurisprudencialmente se exija.

De ahí, lo **inoperante** del agravio.

a.2. Vulneración a la presunción de inocencia

El servidor público y los denunciados consideran que, ante el indebido análisis y acreditación de los hechos, por presunción de inocencia, si no se demostró la entrega de despensas no podía concluirse que se usaron indebidamente recursos públicos o que hubo beneficio y, por tanto, se les debía absolver.

Decisión. El agravio es **infundado**.

Ello, porque contrariamente a los que refieren los recurrentes, en el caso no opera el principio de presunción de inocencia, ya que los medios de prueba aportados al procedimiento, al vincularse, fueron suficientes para tener por demostrados los hechos denunciados.

Por tanto, se acreditó la infracción al principio de imparcialidad por uso indebido de recursos públicos (artículo 134, párrafo séptimo, de la

³⁸ Representante del PRI ante el Consejo Municipal del OPLE en Río Bravo y quien solicitó la diligencia de verificación de los hechos denunciados.

Constitución Federal) y de vulneración a las normas de propaganda electoral -clientelismo electoral- por entrega de un beneficio para inducir el voto (artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral) y se imputaron las responsabilidades atinentes.

Así que, con base en la ley aplicable, Constitución Federal y Ley Electoral, se demostró la culpabilidad de los sujetos denunciados en un procedimiento especial sancionador.

De ahí, lo **infundado** del agravio.

b. Competencia de la responsable para sancionar al servidor público.

El PRI alega que no se debió dar vista a la Contraloría local sobre la responsabilidad del servidor público, porque la Sala Especializada era la competente para sancionarlo.

Decisión. El agravio es **infundado**.

Ello, porque la responsable actuó correctamente al ordenar dar vista a la Contraloría local, por la realización de conductas que determinó contrarias al orden jurídico electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades.

Lo anterior es así, porque ante la ausencia de normas específicas y, para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador electoral, resulta procedente que las autoridades jurisdiccionales hagan del conocimiento de las autoridades competentes los hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas, para que, en su caso, impongan las sanciones correspondientes³⁹.

De ahí, lo **infundado** del agravio.

d. Falta de proporcionalidad entre la falta y la sanción.

³⁹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 457 de la Ley Electoral, así en la Tesis XX/2016, de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO".

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

El PRI refiere que existe desproporción entre la infracción y la sanción impuesta, porque si la falta fue grave ordinaria debe imponerse una sanción mayor a los denunciados.

Decisión. El agravio es **inoperante**.

Ello, porque el recurrente emite afirmaciones genéricas, ya que se limita a aducir falta de proporcionalidad entre la falta y la sanción, pero no expresa argumentos que combatan la individualización realizada por la responsable⁴⁰.

Al respecto, se tiene que la Sala Especializada calificó la falta e individualizó las sanciones, acorde con el artículo 458, párrafo 5, de la Ley Electoral y, para ello, precisó las circunstancias de modo, tiempo, lugar, las condiciones externas y los medios de ejecución respecto de la entrega de despensas.

Dijo que el bien jurídico tutelado era la libertad del sufragio; que no hubo reincidencia ni elementos para advertir algún beneficio económico y, con ello, calificó la falta como grave ordinaria.

Por su parte, para imponer la sanción, procedió a analizar el catálogo sanciones, acorde a cada sujeto sancionado, en los términos previstos en la Ley Electoral e indicó que correspondía aplicar amonestación pública.

Así que, como se advierte, los razonamientos emitidos por la responsable no fueron combatidos de manera frontal por el recurrente indicando, por ejemplo, por qué se debía imponer otro tipo de sanción, o bajo qué parámetros una amonestación pública no puede corresponder a la gravedad de la falta.

De ahí, lo **inoperante** del agravio.

No pasa inadvertido, que el PRI en su demanda, también solicitó revocar el procedimiento, para que se ordene al OPLE abrir uno, contra el candidato a presidente municipal postulado por la Coalición en Río Bravo, porque, a su

⁴⁰ En la cual la sala regional analizó todos los requisitos exigidos por el artículo 458, párrafo 5, incisos a) al f) de la LGIPE, a fin de determinar la gravedad de la falta y las correspondientes sanciones (consideración octava de la sentencia). Sin que el PRI cuestione en forma directa dicho análisis.

parecer, las pruebas se valoraron indebidamente y se vulneró la tutela judicial efectiva.

Sin embargo, tal petición debe desestimarse, porque dicho acto no corresponde conocerlo a la autoridad electoral federal y, por ello, en su momento, la Junta Distrital lo escindió de la queja y lo remitió al Consejo Municipal del OPLE, para que actuara dentro del ámbito de su competencia, como se observa en los antecedentes que han quedado reseñados en esta sentencia.

C. Conclusión

Por las razones expuestas, ante lo infundado e inoperante de los agravios, lo procedente es **confirmar** la sentencia impugnada.

VI. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan**, en los términos precisados, los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-676/2018** y **SUP-REP-683/2018**, al diverso **SUP-REP-675/2018**, por ser el más antiguo.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así se resolvió por **unanimidad** de votos de las Magistradas y de los Magistrados que integran la Sala Superior, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-REP-675/2018 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO