



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-187/2021

ACTOR: MAURICIO FARAH GIACOMAN

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
VALLE AGUILASOCHO

SECRETARIA: KAREN ANDREA GIL
ALONSO

COLABORÓ: ATZIN JOCELYN CISNEROS
GÓMEZ

Monterrey, Nuevo León, a treinta y uno de julio de dos mil veintiuno.

Sentencia definitiva que **confirma** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en el expediente PES-276/2021, al determinarse que: **a)** de manera correcta se declaró la inexistencia de la infracción por uso indebido de recursos públicos, al no acreditarse que el programa social destinado para atender la emergencia ocasionada por el virus COVID-19 se empleara para fines distintos a los originalmente propuestos o en beneficio de la campaña del entonces candidato independiente en vía de reelección a la presidencia municipal de San Pedro Garza García y; **b)** la referencia o mención del programa social en el marco de un debate político-electoral no constituye promoción personalizada en propaganda electoral.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	3
4. ESTUDIO DE FONDO.....	3
4.1. Materia de la controversia	3
4.1.1. Resolución impugnada	5
4.1.2. Planteamiento ante esta Sala Regional	6
4.1.3. Cuestión a resolver.....	7
4.1.4. Decisión	7
4.2. Justificación de la decisión	8
4.2.1. El <i>Tribunal Local</i> de manera correcta determinó que no se actualizó el uso indebido de recursos públicos denunciado	8
4.2.1.1. Marco normativo	8
4.2.1.2. Caso concreto	9
4.2.2 La referencia o mención de un programa social en el marco de un debate político-electoral no constituye promoción personalizada en propaganda electoral ..	14
4.2.2.1. Marco normativo	14
4.2.2.2. Caso concreto	16
5. RESOLUTIVO	18

GLOSARIO

Comisión Estatal:	Comisión Estatal Electoral Nuevo León
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Electoral Local:	Ley Electoral del Estado de Nuevo León
Lineamientos:	Lineamientos de operación del fondo para atender la emergencia por el COVID-19
Tribunal Local:	Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas que se citan corresponden a dos mil veintiuno, salvo distinta precisión.

1.1. Lineamientos. El siete de abril de dos mil veinte, se creó el fondo para atender la emergencia por el virus conocido como COVID-19 y, en consecuencia, se emitieron los *Lineamientos*.

1.2. Inicio del proceso electoral. El siete de octubre de ese año, inició el proceso electoral en el Estado de Nuevo León para renovar la Gubernatura, el Congreso Local y los ayuntamientos de la referida entidad.

1.3. Denuncia. El veintinueve de marzo, el actor denunció la aplicación discrecional de los *Lineamientos*, con motivo de la entrega de apoyos económicos dentro del proceso electoral por parte del presidente municipal de San Pedro Garza García y también candidato independiente en elección consecutiva, que en su concepto, vulneró la equidad en la contienda.

1.4. Remisión del expediente. El veintisiete de mayo, una vez desahogada la audiencia de pruebas y alegatos respectiva e integrado el expediente, la *Comisión Estatal* lo envió al *Tribunal Local* para su resolución.

1.5. Resolución impugnada [PES-276/2021]. El diecisiete de junio, el *Tribunal Local* declaró inexistente la infracción por uso indebido de recursos públicos atribuida a Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, en su carácter de Presidente Municipal de San Pedro Garza García y entonces candidato independiente en vía de reelección.

1.6. Juicio electoral federal. Inconforme, el veintiuno de junio, el actor promovió el presente medio de impugnación.



2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente juicio, porque se controvierte una resolución dictada por el *Tribunal Local* que tuvo origen en la denuncia presentada contra el Presidente Municipal y candidato independiente en reelección al citado cargo por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, entidad federativa que se ubica en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que se ejerce jurisdicción.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en atención a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹.

3. PROCEDENCIA

El juicio electoral reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo razonado en el auto de admisión de dos de julio.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Materia de la controversia

Mauricio Farah Giacoman presentó denuncia contra Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, en su carácter de Presidente Municipal de San Pedro Garza García, Nuevo León, y entonces candidato independiente en elección consecutiva, porque, en su concepto, el citado funcionario hizo uso indebido de recursos públicos en perjuicio de la equidad de la contienda y del principio de imparcialidad, con motivo de la entrega de apoyo económico para la ciudadanía afectada por la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, al no realizarse conforme a lo establecido en los *Lineamientos*.

Para sustentar su dicho, el entonces denunciante señaló que la administración municipal entregó tarjetas *Carnet OneCard* a los beneficiarios del fondo para

¹ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los que, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados, cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se determinó la integración de expedientes denominados Juicios Electorales, para conocer los planteamientos respectivos, los cuales deben tramitarse en términos de las reglas generales que establece la legislación procesal electoral para los medios de impugnación.

atender la emergencia por el COVID-19, aun cuando los *Lineamientos* no establecen la entrega de numerario para la compra de despensas.

Ello así, pues si bien el artículo 10 de los *Lineamientos*² contempla la entrega de despensas alimenticias entre los rubros que pueden ser sujetos de apoyo material, el diverso numeral 12³ no establece que este pueda ser económico.

En ese sentido, en la denuncia se puntualizó que dicha acción generó un sistema clientelar, al inobservarse las reglas de operación del programa social; de manera que el funcionario denunciado estaba obligado a instruir los mecanismos necesarios para acotar el referido apoyo a las necesidades básicas de la ciudadanía y *no a menesteres intrascendentes como la compra de alcohol y cigarros*; como pretendió acreditar con diversas notas periodísticas⁴.

En las notas citadas, se hizo referencia a la declaración de un ciudadano, quien afirmó que, con el apoyo para compra de despensa que se le entregó por la cantidad de \$529.00 [quinientos veintinueve pesos 00/100 M.N.], a través de la tarjeta *OneCard*, compró seis cervezas y una cajetilla de cigarros, de modo que los recursos no se destinaban para lo originalmente propuesto.

4

Adicionalmente, en la audiencia de pruebas y alegatos, el entonces denunciado, a través de su apoderado, señaló que el primero de mayo, en el minuto de cierre del debate organizado por la *Comisión Estatal*, Miguel Bernardo Treviño de Hoyos realizó la difusión del programa en comento, con el siguiente mensaje:

“Yo quiero aprovechar el cierre para agradecer a los san petrinos la oportunidad de servirlos en la hora más difícil de la historia de nuestro joven municipio. Lo he hecho, hasta el límite de mi fuerza y mis capacidades, por eso, fuimos el primer municipio en decretar la emergencia, el primer municipio en establecer un programa de apoyos alimenticios a quien más lo necesita, adultos mayores, personas con discapacidad personas que se quedaron sin empleos, madres solteras [...]”

² Artículo 10. Son apoyos materiales para efectos del presente instrumentos: I. Despensas alimenticias; II. Paquetes para cuidado de higiene; y, III. Insumos de protección personal de salud.

³ Artículo 12. Son apoyos económicos para efectos del presente instrumento los otorgados: I. Para la adquisición de medicamentos; y, II. Para cubrir gastos funerarios por servicios de cremación.

⁴ Visible a fojas 023 a 030 del accesorio único.



Para corroborar lo expuesto, se ofreció el enlace respectivo del video como prueba superveniente⁵.

4.1.1. Resolución impugnada

El *Tribunal Local* declaró la inexistencia de la infracción por uso indebido de recursos públicos atribuida a Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, en su carácter de Presidente Municipal de San Pedro Garza García y candidato independiente en elección consecutiva.

Para arribar a esa determinación, la responsable analizó de manera conjunta las pruebas del expediente, a saber: el video del debate entre las candidaturas a la presidencia municipal del referido ayuntamiento, tres notas de prensa de un diario de circulación local denominado *El Horizonte*, un acuerdo de cabildo del municipio, los *Lineamientos*, dos oficios en los cuales se informó de la operación del programa y la tarjeta *OneCard*, así como el acta fuera de protocolo 096/114,286/21 levantada ante la fe del notario público número 96 del Estado de Nuevo León.

Hecho lo anterior, el *Tribunal Local*, en primer término, razonó que el acta notarial en la que constaba la declaración de una persona que afirma adquirió seis cervezas y una cajetilla de cigarros, sólo da fe de los hechos ahí narrados; sin embargo, con ella no se acreditó que el notario certificara la existencia de la tarjeta para adquirir despensas, de modo que no se tenían elementos para demostrar que ésta realmente existió, así como el beneficiario o la compra que alegó el denunciante.

En cuanto a las notas periodísticas, el *Tribunal Local* señaló que, al tratarse de reportajes cuyos hechos no estaban corroborados con otros medios de prueba, sólo podían considerarse como indicios.

Por lo que hace al video disponible en la página web del periódico que difundió las notas en cuestión, la responsable sostuvo que, al ser una prueba técnica, carecía de eficacia para probar que se compraron bebidas alcohólicas y cigarros con la tarjeta entregada por el municipio de San Pedro Garza García.

Con base en el análisis de las pruebas que obraban en autos, el *Tribunal Local* consideró que no se acreditó el elemento subjetivo de la infracción por uso indebido de recursos públicos, es decir, que se hubieran destinado recursos humanos, económicos o materiales a disposición del servidor público, para

⁵ Visible en las fojas 107 a 113 y 131 a 137, del accesorio único.

beneficio de su candidatura o que se haya utilizado tiempo oficial de labores para el mismo fin.

En cuanto al presunto empleo indebido de la tarjeta de apoyo alimenticio del fondo COVID-19, la responsable indicó que las pruebas aportadas eran insuficientes para demostrar que ésta fue usada para fines distintos a los establecidos en los *Lineamientos*, en concreto, para la compra de cigarros y cervezas.

Adicionalmente sostuvo que, de lo manifestado por el entonces denunciado en el debate en el que participó, no se advertía infracción alguna a la normativa electoral, ya que sólo mencionó el programa de apoyos alimenticios, sin referir su nombre o vincularlo con la propaganda usada en su campaña.

En este contexto, el *Tribunal Local* determinó que las pruebas eran insuficientes para acreditar el desvío de recursos del programa social para beneficiar la candidatura del entonces denunciado.

4.1.2. Planteamiento ante esta Sala Regional

El actor hace valer, como motivos de inconformidad, lo siguiente:

6

- a) El *Tribunal Local* no analizó la totalidad de los planteamientos formulados, en concreto, lo relativo a que el efectivo entregado a través de tarjetas de débito *OneCard*, no es acorde a lo previsto en el artículo 12 de los *Lineamientos*, dado que, entre los rubros y criterios para el otorgamiento de apoyo económico, no se contempla la compra de despensas alimenticias.
- b) La responsable omitió fundar su determinación en el acuerdo INE/CG695/2020⁶, referente a los criterios que deben observar las autoridades para la entrega y aplicación de programas sociales durante el proceso electoral.
- c) En ese sentido, señala que la violación que denunció no se actualizó sólo por la entrega de despensas sino por el otorgamiento de apoyo económico sin ajustarse a lo previsto en los *Lineamientos*.
- d) En cuanto a la difusión del programa social como logro personal, el promovente indica que el *Tribunal Local* no estudió de manera integral el mensaje expuesto por el entonces candidato independiente en

⁶ Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se ejerce la facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federales y locales 2020-2021.



reelección, tampoco el contexto y momento en que fue emitido, ya que en él sí se resaltaron cualidades personales al destacar su actuación frente a la pandemia, lo que actualiza los elementos de la promoción personalizada.

- e) Además, dado que la mención del programa social se realizó al cierre del debate, no era posible ser objeto de réplica, como indicó el *Tribunal Local*.

4.1.3. Cuestión a resolver

A partir de lo expuesto en este juicio, le corresponde a esta Sala Regional, como órgano revisor, examinar la legalidad de la decisión del *Tribunal Local*, a fin de determinar si fue exhaustivo en el análisis de los planteamientos del promovente, con el objeto de tener por acreditado el uso indebido de recursos públicos.

En un segundo punto de estudio, se deberá examinar si con motivo de la mención del programa social en el marco de un debate electoral, se actualizó o no, la promoción personalizada del entonces denunciado.

4.1.4. Decisión

Debe **confirmarse** la resolución impugnada, toda vez que no existe la falta de exhaustividad alegada por el inconforme, en tanto que el *Tribunal Local*, en el análisis de la infracción denunciada, de manera correcta determinó que no se acreditó el uso indebido de recursos públicos a favor de la candidatura del entonces denunciado y que el programa social se utilizó para atender las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad durante la pandemia ocasionada por el virus COVID-19, en términos de lo dispuesto por los *Lineamientos*, sin modificar los fines para los que originalmente fue creado.

Adicionalmente, se considera que deben desestimarse los planteamientos del inconforme cuando indica que la mención del citado programa social constituye promoción personalizada, pues se limita a señalar que el *Tribunal Local* debió analizar de manera integral el contenido del mensaje, sin controvertir lo expuesto por la responsable en cuanto a que la mención se realizó en el marco de un debate electoral, sin hacer alusión directa al nombre del programa y sin vincularlo con la campaña del entonces candidato denunciado.

4.2. Justificación de la decisión

4.2.1. El *Tribunal Local* de manera correcta determinó que no se actualizó la infracción por uso indebido de recursos públicos

4.2.1.1. Marco normativo

Uso de recursos públicos

El artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución Federal*, dispone que las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en **todo tiempo** la obligación de **aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad**, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

8

Por su parte, el artículo 350 de la *Ley Electoral*, establece como conducta sancionable a las personas integrantes del servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

Además, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-163/2018, estableció, de manera complementaria, que las disposiciones constitucionales imponen deberes específicos a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

De manera general, la Sala Superior ha señalado que, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública. Además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.

Las restricciones a las personas titulares del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, desde esta perspectiva, garantizan los principios de



imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio.

De esta manera, si el uso de recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se usa para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios, ello constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución Federal*.

Finalmente, resulta importante destacar que, a efecto de examinar si se actualiza o no la violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, es requisito indispensable la acreditación de la aplicación de esos recursos en los actos que se estime vulneran el principio de neutralidad y afectan la equidad en la contienda⁷.

4.2.1.2. Caso concreto

El actor señala que el *Tribunal Local* no fue exhaustivo en el análisis de los planteamientos que hizo valer en la denuncia, toda vez que omitió pronunciarse en cuanto a que el apoyo económico brindado en las tarjetas *OneCard* no es acorde a lo previsto en los *Lineamientos*, pues en estos no se contempla la entrega de apoyos económicos para la compra de alimentos o despensas, lo cual, en su concepto, generó inequidad en la contienda y el uso indebido de recursos públicos atribuidos a Miguel Bernardo Treviño de Hoyos.

En ese sentido, el promovente indica que el *Tribunal Local* debió fundar su determinación en el acuerdo INE/CG695/2020⁸, en el cual se fijaron los criterios aplicables para la entrega y aplicación de programas sociales, durante el proceso electoral, siendo que en este se establece que la ejecución y reparto de bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales sin el apego a las reglas de operación, se debe considerar como una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en el desarrollo de la contienda.

No le asiste razón al actor.

⁷ Así lo sostuvo esta Sala Regional al resolver los juicios SM-JE-188/2021 y acumulado, SM-JDC-568/2018 y SM-JE-63/2018, entre otros.

⁸ Resolución INE/CG695/2020, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se ejerce la facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales y conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.

En términos del artículo 17 de la *Constitución Federal*, toda sentencia debe ser dictada de manera pronta, expedita, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes.

Por lo anterior, el principio de exhaustividad impone el deber de examinar de manera completa e integral todas y cada una de las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin limitarse al estudio exclusivo y/o parcial de alguna de ellas, pues el objetivo de este principio es que los órganos resolutivos agoten la materia de la controversia.

Cumplir con el propósito del principio de exhaustividad implica, por ende, dotar a las resoluciones de la mayor calidad analítica, argumentativa y discursiva posible, y para ello, es indispensable que no sólo se identifiquen y examinen todos los tópicos que forman parte de una discusión, sino que se realicen con profundidad y en forma diligente, de manera tal que se expongan, sin ninguna reserva, las razones que sirvieron para adoptar una interpretación, efectuar una valoración probatoria, acoger o rechazar un argumento, o tomar una decisión final y concluyente⁹.

10

En el caso, esta Sala Regional advierte que el *Tribunal Local* sí atendió los planteamientos expuestos en la denuncia por el promovente y, con base en ellos, determinó que no se acreditó el uso de recursos públicos atribuidos al Presidente Municipal de San Pedro Garza García para beneficio de su candidatura independiente vía reelección.

Ello así, toda vez que, al realizar el análisis de las pruebas del expediente local, la responsable tuvo por acreditado lo siguiente:

- Desde el diecisiete de marzo de dos mil veinte, el municipio de San Pedro hizo una declaratoria de emergencia por la pandemia de COVID-19.
- El veinticuatro siguiente, el ayuntamiento aprobó el dictamen CHPM 20182021/021/2020/DE, referente a la creación del Fondo para atender la emergencia por el COVID-19, por un concepto original de diez millones de pesos.
- El uno de abril de ese año, el Presidente Municipal denunciado y otros titulares de diversas dependencias locales emitieron el acuerdo de

⁹ De conformidad con las jurisprudencias 12/2001 y 43/2002 de rubros: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN, publicada en *Justicia Electoral, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 5, año 2002, pp. 16 y 17.



creación del fondo para atender la emergencia por el COVID-19 que incluyó el Programa de reasignación presupuestal, publicado en el periódico oficial del estado el seis de abril de dos mil veinte.

- En consecuencia, se crearon los *Lineamientos*, los cuales fueron publicados en el citado periódico el quince siguiente.
- Adicionalmente, la responsable tuvo por acreditada la entrega de apoyos económicos a la población con vulnerabilidad alta, media y a la población con baja actividad económica.
- También se comprobó que, para entregar esos apoyos, el municipio de San Pedro hizo entrega de una tarjeta denominada *Tarjeta de vales Carnet One-Card*, distribuida por la empresa OCSI Soluciones S.A. de C.V.
- Se corroboró que se entregaron seis mil ciento sesenta y cinco tarjetas a personas en situación de vulnerabilidad.
- De igual forma, que existen dos contratos, celebrados por el Municipio de San Pedro y la empresa OCSI Soluciones S.A. de C.V., en los cuales se establece, en las cláusulas primera y segunda, la restricción expresa para que el saldo de las tarjetas no pueda ser canjeado en forma alguna por efectivo, ni retirar el importe del mismo directamente del emisor o por un tercero, o por cualquier medio, incluidos cajeros automáticos, puntos de venta o cajas registradoras, además de que el saldo de las tarjetas no puede ser utilizado para compra de bebidas alcohólicas o productos de tabaco.

Precisado lo anterior, el *Tribunal Local* señaló que el promovente no demostró de manera efectiva que el entonces denunciado empleara recursos públicos a favor de su campaña electoral, pues en forma alguna llevó a cabo actos tendientes a obtener provecho o ventaja indebida sobre el resto de los contendientes.

Sostuvo que del análisis de los *Lineamientos* y de la documentación oficial se desprendía que el programa social mencionado era empleado, precisamente, para atender las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad durante la pandemia por COVID-19.

Además, indicó que las pruebas ofrecidas por el actor fueron insuficientes para demostrar los extremos de la infracción denunciada, pues no quedó acreditado en autos que se hayan desviado los fines o propósitos originales del programa social como originalmente fue concebido.

Ante esta Sala Regional, el promovente alega que el *Tribunal Local* debió considerar, de acuerdo con lo señalado por el artículo 12 de los *Lineamientos*, que no se contempla la entrega de apoyo económico para la compra de despensas alimenticias.

En consideración de este órgano jurisdiccional, el argumento del actor resulta insuficiente para desestimar lo señalado por el tribunal responsable, toda vez que si bien no existió un pronunciamiento expreso a lo indicado en el citado precepto de los *Lineamientos*, lo cierto es que sí precisó que el programa social no se empleó para fines o propósitos diversos a los originalmente destinados, de modo que tampoco se constató que el entonces denunciado empleara recursos públicos para beneficio de su campaña, aspectos que no son controvertidos eficazmente por el inconforme y que resultan indispensables para acreditar la infracción que denunció.

En ese mismo orden de ideas, el promovente indica que el *Tribunal Local* debió observar lo dispuesto por el acuerdo INE/CG695/2020¹⁰ emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el que se fijaron los criterios aplicables para la entrega y aplicación de programas sociales durante el proceso electoral.

12

Al respecto, se considera que el hecho de no haber citado, en la fundamentación aplicable, lo dispuesto por el referido acuerdo, no implica que el tribunal responsable lo haya inobservado al momento de dictar su determinación.

En el destacado acuerdo se solicitó la colaboración y apoyo de quienes fungen como personas titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, legislativo y demás integrantes del servicio público de la federación y de las treinta y dos entidades federativas, para que realizaran las acciones necesarias a fin de que la ejecución de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin –bajo su responsabilidad– se ajustaran al objeto y reglas de operación establecidas, evitando su uso con fines distintos al desarrollo social, en el marco de los procesos electorales correspondientes para evitar en todo momento, su vinculación con algún partido político, coalición o candidatura en particular.

¹⁰ Resolución INE/CG695/2020, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se ejerce la facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales y conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.



Lo anterior, con el objeto de prevenir y sancionar aquellos actos que pudieran tener un impacto real y poner en riesgo los principios de equidad en la contienda.

Al respecto, debe indicarse que el referido acuerdo, en el resolutivo tercero dispone que para garantizar la vigencia de los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021, se fijaron diversos criterios en relación con la operación de programas sociales, entre los cuales destacan:

- Que a partir del inicio de las campañas electorales de los procesos federal y locales 2020-2021 y hasta la conclusión de la jornada electoral no podrán operarse programas federales o locales no contemplados previamente, ni crearse nuevos programas sociales.
- Que la regulación, modificación y utilización del padrón de personas beneficiarias de los programas sociales con fines y en términos distintos a los establecido en las reglas de operación aplicables, con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político, coalición o candidatura en el marco de los procesos electorales federal y locales de 2020-2021, es contraria al principio de imparcialidad y, en consecuencia, afecta la equidad en la contienda y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.
- En atención a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, desde el inicio de las campañas, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados de tal manera que no generen un impacto negativo o pongan en riesgo los referidos principios.
- No se debe suspender ni condicionar con fines electorales, de forma individual o colectiva, la entrega de recursos provenientes de programas sociales federales, locales o municipales, en dinero o en especie, ni el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares.

De lo antes expuesto es posible concluir que el programa social analizado por el *Tribunal Local* con motivo de la denuncia del promovente no es contrario a lo dispuesto en los criterios emitidos por el Instituto Nacional Electoral, de modo que no existe la inobservancia de la que se queja.

Ello así, se insiste, al no acreditarse que el fondo para atender la emergencia por el COVID-19 haya sido utilizado con fines y en términos distintos a los establecidos en los *Lineamientos* y sobre todo con el objeto de promocionar a la candidatura del entonces denunciado, de modo que, en ese sentido, tampoco es posible considerar que se vulneraron los principios de imparcialidad y equidad de la contienda.

En suma, dado que para configurar la conducta prevista en el párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución Federal*, resulta necesario e indispensable que se encuentre plenamente acreditado que un servidor público, de cualquier nivel, aplique con parcialidad los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad y, finalmente, que se afecte la equidad en la contienda, lo que en el caso no ocurrió, se considera que deben desestimarse los motivos de disenso expuestos.

4.2.2 La referencia o mención de un programa social en el marco de un debate político-electoral no constituye promoción personalizada en propaganda electoral

4.2.2.1. Marco normativo

14 Promoción personalizada

El artículo 134 constitucional prevé, en su párrafo octavo, la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada; esto es, que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Con relación a dicha prohibición, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido que **para determinar si los hechos denunciados pueden constituir una infracción en la materia electoral**, competencia de las autoridades electorales, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos¹¹:

¹¹ Conforme a la jurisprudencia 12/2015, de rubro PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA, publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, p.p. 28 y 29.



A. Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la *Constitución Federal*, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública de que se trate.

B. Elemento temporal. Dicho elemento puede ser útil para definir, primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la *Constitución Federal* y, a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

Al respecto, se consideró que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que, aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

C. Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

En este orden y atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la Sala Superior determinó que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, de entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

Por otra parte, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que existe una transgresión al modelo de comunicación política cuando la propaganda gubernamental se encuentra dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a favor o en contra de partidos políticos, o bien,

de candidaturas a cargos de elección popular. Así, la propaganda gubernamental no puede tener carácter electoral¹².

La norma constitucional invocada establece prohibiciones concretas para que, en su actuar, las personas que integran el servicio público no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y, en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece, como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

Lo anterior permite advertir que la vulneración de dichos principios está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, esto es, que el proceder de las personas del servicio público influya en la voluntad de la ciudadanía.

4.2.2.2. Caso concreto

16 El actor señala que la mención del programa social referente al fondo para atender la emergencia por el COVID-19 creado por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, por parte de Miguel Bernardo Treviño Hoyos, en un debate político-electoral llevado a cabo en el marco de la etapa de campaña, debe considerarse como la exaltación de un logro personal, lo que actualiza los elementos de la promoción personalizada.

Al respecto indica que el *Tribunal Local* debió estudiar de manera integral el mensaje expresado en el referido debate, tomando en consideración el contexto y momento en que fue emitido, ya que en él se resaltaron cualidades personales del entonces candidato.

Además, señala que no es acertado lo señalado por la responsable en cuanto a que se trató de una mención que podía ser objeto de réplica por el resto de los participantes, pues esto ocurrió al cierre del debate.

En consideración de esta Sala Regional **no asiste razón** al inconforme, porque contrario a lo indicado, el mensaje expresado por Miguel Bernardo Treviño de Hoyos, en su carácter de candidato independiente en elección consecutiva al cargo de presidente municipal, dentro de un debate electoral

¹² Véase SUP-REP-111/2021.



no puede ser considerado como promoción personalizada en propaganda gubernamental.

En la resolución impugnada, el *Tribunal Local* señaló que el entonces denunciado únicamente hizo alusión a un programa de apoyos alimenticios sin mencionar su nombre; de modo que no existían elementos que lo hicieran identificable, pues tampoco empleó algún símbolo o frase similar del programa gubernamental.

En ese sentido, sostuvo que las manifestaciones realizadas estaban amparadas por el derecho a la libertad de expresión del entonces candidato y de acceso a la información de la ciudadanía.

En concepto de este órgano resolutor es acertada la conclusión a la que arribó el *Tribunal Local*.

En efecto, en cuanto al tema de la difusión de acciones de gobierno por los candidatos que se pretenden reelegir en el cargo que ostentan, en específico el de presidente municipal, esta Sala Regional ya se ha pronunciado en el sentido de que **no están impedidos a mencionar durante su campaña las acciones que ha realizado durante su gestión**¹³, por lo que son sus actos u omisiones lo que podrán tomar en cuenta el electorado al emitir su sufragio para decidir si ratifican o no a dicho servidor en el cargo, se reitera, atendiendo a la naturaleza de la reelección.

De modo que el inconforme pierde de vista el entonces denunciado participó en el referido debate en su carácter de candidato independiente en elección consecutiva, siendo que por esa calidad, resulta natural el empleo de frases que se relacionen con una autoevaluación positiva de su administración, con los avances logrados, con la percepción del funcionario respecto a la conveniencia de continuar con el rumbo en que ha dirigido su gestión y con su expectativa de contar con el apoyo de la ciudadanía.

Sin que ello signifique que esas manifestaciones puedan comunicarse con expresiones de cualquier naturaleza, sino que la licitud de estas deberán evaluarse sin perder de vista las condiciones en que fueron emitidas, como atinadamente lo realizó el *Tribunal Local*, al señalar que ocurrieron en el marco de un debate público, privilegiando el derecho de acceso a la información de

¹³ Véase la sentencia emitida por esta Sala Regional en el expediente SM-JRC-6/2018 y SM-JDC-1117/2018 y acumulados.

la ciudadanía y la libertad de expresión del entonces candidato; aspectos que no son desestimados eficazmente por el promovente.

Bajo esas condiciones, no se considera que el mensaje difundido pudiera poner en peligro la equidad en la contienda, como pretende el inconforme.

En consecuencia, lo procedente es **confirmar** la resolución dictada en el expediente PES-276/2021.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido; en su caso, devuélvase la documentación que en original haya exhibido la responsable.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.