

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-20/2018

ACTOR: ÁNGEL EMILIO CANO
BARRUETA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE YUCATÁN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: ALFONSO DIONISIO
VELÁZQUEZ SILVA, JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES, MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA E ISMAEL CAMACHO
HERRERA

Ciudad de México, a seis de junio de dos mil dieciocho

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán —en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave PES-17/2018— y a su vez, repone el procedimiento para el efecto de que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, realice las diligencias que estime pertinentes, a fin de que el referido tribunal local, esté en aptitud de resolver de forma exhaustiva, si la propaganda “CHEQUERA DE LA SALUD” constituye una promesa mediata hacia el elector en forma de dádiva a cambio del voto, o bien se trata de propaganda electoral conforme a la ley.

CONTENIDO

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. PROCEDENCIA	4
4. ESTUDIO DE FONDO	6
6. RESOLUTIVO	26

GLOSARIO

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local:	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral local:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán
PAN:	Partido Acción Nacional
Tribunal responsable:	Tribunal Electoral del Estado de Yucatán

1. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y demás constancias que integran el expediente, se desprende lo siguiente:

1.1. Inicio del proceso electoral. El seis de septiembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el estado de Yucatán, para renovar diversos cargos de elección popular, entre los que destaca la gubernatura del estado.

1.2. Registro de candidatura. El veintiocho de marzo de dos mil dieciocho¹, el Instituto local aprobó el registro de Mauricio Vila Dosal como candidato a gobernador del estado, postulado por el PAN².

¹ Las fechas invocadas en el fallo corresponden al año dos mil dieciocho, salvo distinción expresa.

² Acuerdo consultable en la página electrónica del Instituto local: <http://www.iepac.mx/public/documentos-del-consejo-general/acuerdos/iepac/2018/ACUERDO-C.G.046-2018.pdf>

1.3. Escrito de queja. El diecisiete de abril, el actor denunció a través de un procedimiento especial sancionador al PAN y a su candidato a la gubernatura del estado, por la presunta comisión de actos transgresores de normas electorales, consistentes en:

a) Realizar presión y coacción en el electorado, mediante la promesa de entrega de beneficios directos a cambio del voto a través de un programa denominado “CHEQUERA DE LA SALUD”.

b) Uso indebido de datos personales de los beneficiarios de un programa social municipal denominado “MÉDICO A DOMICILIO”, así como la difusión ilícita de dicho programa, durante el tiempo en el que se desarrolla la campaña electoral.

1.4. Resolución. El ocho de mayo, y previa sustanciación del procedimiento especial sancionador por parte del Instituto local, el Tribunal responsable determinó que, con el material probatorio ofrecido por el denunciante, no se acreditaron las infracciones denunciadas.

1.5. Juicio electoral. El trece de mayo, el inconforme promovió el presente juicio electoral para cuestionar la resolución señalada en el párrafo anterior.

1.6. Turno. Previa integración del expediente, la Magistrada Presidenta acordó turnarlo al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para la sustanciación prevista en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.7. Tramitación. En su oportunidad se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer el juicio electoral interpuesto por el actor, para controvertir la resolución del Tribunal responsable que declaró inexistentes las infracciones denunciadas³ por el mismo inconforme, mismas que están relacionadas con el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el estado de Yucatán, para renovar, entre otros cargos, la gubernatura del estado.

Lo anterior con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero, de la Constitución General; 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 88 de la Ley de Medios, así como en los Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴.

3. PROCEDENCIA

Están satisfechos los requisitos de procedencia, establecidos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, de conformidad con lo que se expone a continuación.

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa del actor, se señala el acto impugnado, así como los hechos base de la impugnación y los agravios que éste le ocasiona.

³ En opinión del inconforme, las irregularidades denunciadas -presunta presión y coacción en el electorado mediante la promesa de entrega de beneficios directos a cambio del voto a través de un programa denominado "CHEQUERA DE LA SALUD" y el uso indebido de datos personales de los beneficiarios de un programa social municipal denominado "MÉDICO A DOMICILIO", así como la difusión ilícita de dicho programa durante el desarrollo de la campaña electoral- vulneraron los principios de equidad en la contienda, así como el principio de neutralidad de las autoridades estatales.

⁴ Aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, mismos que se encuentran disponibles para su consulta en: http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Lineamientos_2014_0.pdf

3.2. Oportunidad. La sentencia impugnada se dictó el ocho de mayo⁵, fue notificada al día siguiente⁶ y la demanda de este juicio se presentó el trece posterior⁷. En consecuencia, el juicio se promovió dentro del plazo legal de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1 de la Ley de Medios.

3.3. Legitimación. El actor comparece por derecho propio en su calidad de ciudadano. Además, él mismo fue quien presentó la denuncia que dio origen al procedimiento especial sancionador cuya resolución aquí se cuestiona. Por lo tanto, tiene legitimación activa en términos del artículo 13, inciso b) de la Ley de Medios para promover el presente juicio.

3.4. Interés jurídico. De Los artículos 213 y 397 de la Ley Electoral local se advierte que cualquier persona puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral ante el Consejo General, la Comisión de Denuncias y Quejas, los Consejos Distritales o Municipales, todos del Instituto local.

En ese sentido, el actor, en su calidad de ciudadano, denunció las infracciones denunciadas sobre las que el Tribunal responsable se pronunció en el sentido de que no se acreditó su existencia.

En consecuencia, dado que la resolución impugnada le es adversa a sus intereses, el actor tiene interés jurídico para promover el presente juicio.

3.5. Definitividad. Se satisface el principio de definitividad, porque no se advierte en la legislación aplicable, algún medio de defensa a través del cual pueda anularse, modificarse o revocarse la resolución

⁵ Consultable a fojas 258-274 del cuaderno accesorio único.

⁶ La cédula y razón de notificación se puede consultar a fojas 282 y 283 del cuaderno accesorio único.

⁷ Tal como se advierte del sello de recepción de la demanda que obra en el expediente principal.

impugnada de manera previa a que el actor acuda a la justicia constitucional.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

Este asunto tiene su origen en una queja presentada por el actor, en la cual denunció al PAN y su candidato a la gubernatura de Yucatán, por la supuesta comisión de las siguientes irregularidades:

- a) Presión y coacción en el electorado mediante la promesa de entrega de beneficios directos a cambio del voto a través de un programa denominado “CHEQUERA DE LA SALUD”.
- b) El uso indebido de datos personales de los beneficiarios de un programa social municipal denominado “MÉDICO A DOMICILIO”, así como la difusión ilícita de dicho programa durante el desarrollo de la campaña electoral.

Sin embargo, el Tribunal responsable, al emitir la resolución impugnada, concluyó que con el caudal probatorio que se encuentra en el expediente, no se acreditaron tales irregularidades.

En ese sentido, el inconforme promovió el presente juicio para cuestionar tal determinación. Como agravios, expresó los siguientes argumentos:

- a) La resolución impugnada contraviene el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe la entrega de material que oferte u otorgue algún beneficio mediato o inmediato.

Con base en lo anterior, el inconforme sostiene que el Tribunal responsable omitió valorar que la “CHEQUERA DE LA SALUD” contiene espacios donde se recopilan datos personales, lo cual,

en su concepto, tiene como objetivo generar un vínculo con el partido y candidato para recibir un beneficio mediato.

Asimismo, el actor menciona que, si bien es cierto que el Tribunal responsable sólo se pronunció sobre la imposibilidad de hacer transferencias inmediatas, con la “CHEQUERA DE LA SALUD”, tal autoridad no analizó que dicha propaganda contiene una estrategia de **entrega mediata**, lo cual, desde su perspectiva, sí genera una coacción del voto.

Desde la perspectiva del inconforme, un “cheque” es un documento de eficacia mediata que implica una obligación mediata o posibilidad de cobrar cierta cantidad, según las definiciones doctrinales que invoca.

Por ello sostiene que, a diferencia de lo expuesto por el Tribunal responsable, la “CHEQUERA PARA LA SALUD” contiene vales o cupones canjeables, lo cual, afirma, basta con observar su contenido para evidenciarlo.

Además, también asegura que la recopilación de datos personales y la entrega de vales y cupones sí permiten la confección de un padrón de beneficiarios.

b) Por otra parte, argumenta que el Tribunal responsable realiza un estudio sobre el uso indebido de datos personales de los beneficiarios del programa social “MÉDICO A DOMICILIO”, en donde concluyó que no se acreditaron tales irregularidades con las pruebas aportadas, sin embargo, en opinión del inconforme, tal autoridad no expuso en la resolución impugnada los fundamentos legales que justificaran de forma legal su conclusión; y

c) Por último, reclama que el Tribunal responsable se pronunció sobre actos anticipados de campaña, sin que tal conducta se

hubiera denunciado, con lo cual manifiesta que la resolución carece de congruencia porque tal autoridad se pronunció sobre más de lo pedido en la denuncia inicial.

Ahora, de acuerdo con los argumentos del inconforme que quedaron descritos en los incisos anteriores, en los siguientes apartados esta Sala Superior analizará, en primer orden, el planteamiento identificado con la letra a) porque, de asistirle la razón al inconforme, ello le otorgaría mayor beneficio⁸ dado que el efecto sería revocar la resolución impugnada para el efecto de que el Tribunal responsable se vuelva a pronunciar sobre las infracciones denunciadas, a fin de determinar que la propaganda denunciada, denominada “CHEQUERA DE LA SALUD”, es propaganda prohibida.

4.2. Legalidad de la propaganda denominada “CHEQUERA DE LA SALUD”

El inconforme sostiene que el Tribunal responsable omitió valorar que la “CHEQUERA DE LA SALUD” contiene espacios donde se recopilan datos personales, lo cual, en su concepto, tiene como objetivo generar un vínculo con el partido y el candidato para recibir un beneficio mediato; es decir, reclama que el estudio de las infracciones denunciadas realizado por el Tribunal responsable no fue exhaustivo.

Asimismo, menciona que, si bien es cierto el Tribunal responsable sólo se pronunció sobre la imposibilidad de transferencias inmediatas, dejó de analizar la estrategia de **entrega mediata**, lo cual, desde su perspectiva, si el denunciado triunfa con el voto de las personas que reciben la propaganda y proporcionan sus datos personales,

⁸ Véase jurisprudencia 3/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5, tomo XXI, febrero 2005, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro señala textualmente lo siguiente: “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE 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**”.

indebidamente se generarán beneficios a largo plazo a favor de electorado.

Ahora bien, del análisis de la resolución impugnada, se advierte que el Tribunal responsable, al pronunciarse sobre la chequera denunciada, expresó que el hecho de que un candidato acuda a un domicilio o se dirija a la ciudadanía a presentar su propuesta de salud no constituye una infracción a la normativa electoral, porque precisamente, en toda campaña electoral, el objetivo primordial es la presentación de propuestas con la intención de obtener la simpatía y la preferencia de los electores.

Asimismo, el Tribunal responsable describió la propaganda denunciada “CHEQUERA DE LA SALUD”, y concluyó que el material se encuentra impreso y no permite la realización de transferencias bursátiles.

De igual forma señaló que no se trata de vales o cupones canjeables, ni propicia la generación de un padrón de beneficiarios, porque el documento queda en posesión de las personas que lo reciben, lo cual, en opinión del Tribunal responsable, resulta acorde con la plataforma electoral del partido postulante.

Por último, el Tribunal responsable estableció que la conducta denunciada no actualizaba la hipótesis normativa prevista en el artículo 229 de la Ley Electoral local, porque no existió entrega de beneficios mediatos y al respecto, de forma textual, concluyó:

“...de la conducta denunciada no se acredita la entrega de un beneficio directo o indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo que implique la entrega de un bien o servicio, consecuentemente no se actualiza la prohibición fijada en el artículo 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán...”.

Ahora bien, la propaganda denunciada es una cuponera de papel, que contiene el nombre del candidato a la gubernatura denunciado,

con los colores afines a su campaña, que ofrece diversos servicios relacionados con la salud, tales como consultas médicas, medicamentos, traslados médicos, médico a domicilio y cuidados en el embarazo. Asimismo, establece que al terminarse los cupones que contiene, el beneficiario puede acudir a un nuevo chequeo médico y adquirir una nueva chequera. Su contenido es el siguiente:

A form titled "CHEQUERA DE LA SALUD" with a heart rate line graphic. It contains several input fields: "NOMBRES", "APELLIDOS", "FECHA DE NACIMIENTO", "MUNICIPIO", "EDAD", "DOMICILIO", and "TELÉFONO". A QR code is located in the bottom right corner.

Consultas médicas cuando lo requieras: en la semana, los fines de semana, los días festivos y también en la noche

<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>MEDICAMENTOS</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHA MÁS TRANQUILIDAD</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>MEDICAMENTOS</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHA MÁS TRANQUILIDAD</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>MEDICAMENTOS</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHA MÁS TRANQUILIDAD</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>MEDICAMENTOS</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHA MÁS TRANQUILIDAD</p> 
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Acceso a medicinas en tu centro de salud.

<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>TRASLADO MÉDICO</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHOS MÁS SERVICIOS</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>TRASLADO MÉDICO</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHOS MÁS SERVICIOS</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>TRASLADO MÉDICO</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHOS MÁS SERVICIOS</p> 	<p>CHEQUERA DE LA SALUD</p> <p>TRASLADO MÉDICO</p> <p>TÚ Y TU FAMILIA MERCEN MUCHOS MÁS SERVICIOS</p> 
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Que nadie se quede sin atención por estar lejos de un centro de atención de salud.





De las imágenes anteriores se observa que la “chequera” tiene el nombre del candidato, y promociona la posible implementación de un programa social denominado “CHEQUERA DE LA SALUD”, el cual, consiste en facilitar doctores y medicinas durante el día, las noches y los fines de semana en todos los municipios de Yucatán.

Asimismo, se advierte que es de material impreso en papel y no contiene algún elemento electrónico, chip o algún otro mecanismo que pudiera servir para realizar algún tipo de transferencia de naturaleza mercantil.

En la segunda hoja de la “CHEQUERA DE LA SALUD”, se advierten espacios en blanco para poner los siguientes datos: nombre, apellidos, fecha de nacimiento, municipio, edad domicilio y teléfono, tal y como se muestra en la siguiente imagen:

A form titled "CHEQUERA DE LA SALUD" with a blue and white color scheme and a heartbeat line graphic. The form contains several input fields: "NOMBRES", "APELLIDOS", "FECHA DE NACIMIENTO", "MUNICIPIO", "EDAD", "DOMICILIO", and "TELÉFONO". A QR code is located in the bottom right corner.

El material denunciado contiene varios apartados que asimilan cupones en los que se alude a diversos beneficios, tales como: consulta médica, medicamentos, traslado médico, médico a domicilio y cuidado del embarazo, tal y como se muestra a continuación:



Asimismo, contiene la referencia a un chequeo general y a la entrega de una nueva chequera.



Por último, en la parte final de la “CHEQUERA DE LA SALUD” se aprecia en letras más pequeñas la leyenda que señala: **“El presente constituye una promesa de campaña en forma de propaganda electoral, dirigida a la ciudadanía en general”**.

Enseguida hace alusión al candidato Mauricio Vila como “gobernador” y al eslogan “Yucatán merece mucho más salud”, como se advierte en la siguiente imagen:



Ahora bien, tomando en cuenta el motivo de queja que se analiza, esta Sala Superior debe decidir si la “CHEQUERA DE LA SALUD” transgrede o no la prohibición normativa prevista en el penúltimo párrafo del artículo 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

En ese sentido, este tribunal, a partir de los elementos normativos que establecen la prohibición de otorgar propaganda que implique la entrega de algún beneficio, un bien o servicio con la finalidad de coaccionar el sufragio, analizará el caudal probatorio que obra en autos y el contexto tanto del contenido de la propaganda denunciada “CHEQUERA DE LA SALUD” como las implicaciones en su reparto y publicitación, para analizar si el Tribunal responsable realizó un estudio exhaustivo del material denunciado.

Ello, considerando que se denuncia una propaganda que por su contenido y diseño se relaciona con la promesa de una entrega futura de beneficios relacionados con programas sociales, los cuales en su mayoría se dirigen a personas en situación de necesidad o vulnerabilidad, de forma tal que es necesario analizar, no sólo el contenido y diseño, **sino también el contexto de distribución y entrega a fin de evitar o prevenir cualquier uso indebido o clientelar**, con el objeto o el resultado de coaccionar al electorado.

A partir de este análisis, se podrá establecer si la “CHEQUERA DE LA SALUD” transgrede la prohibición legal prevista en el penúltimo párrafo del artículo 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos

Electoral del Estado de Yucatán antes citada o, en todo caso, se trata de material propagandístico válido e inclusive, una buena estrategia de comunicación política del candidato para obtener la simpatía del electorado.

Además, esta Sala Superior considera que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, tienen la obligación de consolidar un sistema sancionador y de resolución de conflictos electorales que tenga un verdadero impacto en la reducción de malas prácticas que atenten contra la legalidad, autenticidad y certeza de todo proceso electoral, entre las que se encuentran las conductas clientelares que implican un intercambio de bienes, favores dádivas o trato privilegiado a cambio de apoyo político.⁹

4.2.1. Finalidad de la propaganda a partir de su contenido y diseño

Ahora bien, el penúltimo párrafo del numeral 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, prohíbe a **los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona** la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, **en la que se oferte o entregue algún beneficio directo o 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.** Tales conductas

⁹ En términos generales, una mala práctica es aquélla que atenta contra la integridad del proceso electoral local y los principios derivados de los artículos 41, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General. Tales prácticas suelen considerarse como conductas ilícitas, prohibidas, por ejemplo, en los artículos 229, párrafo 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

serán sancionadas de conformidad con la ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto¹⁰.

Para valorar si la propaganda denunciada actualiza dicha prohibición se considerarán diversas notas periodísticas certificadas por fedatario público que coinciden entre sí, y de las cuales se advierten los siguientes elementos indiciarios que son convergentes:

- a) El candidato Mauricio Vila Dosal presentó de manera oficial su propuesta en salud, que garantiza doctores no sólo en el día, sino también en las noches y los fines de semana, medicinas suficientes en todos los municipios y contempla replicar en todo el estado de Yucatán, el programa social denominado MÉDICO A DOMICILIO que implementó cuando fue alcalde del municipio de Mérida;
- b) Que dicho candidato, presentó la propaganda denunciada y entregó el primer ejemplar de la “CHEQUERA DE LA SALUD” a una ciudadana de nombre Armida Buenfil Tamayo, quién es beneficiaria del programa municipal MÉDICO A DOMICILIO, y
- c) Que el propio candidato afirmó que la “CHEQUERA DE LA SALUD” estará vigente a partir del primero de octubre de este año, una vez que tome posesión de la gubernatura, si es que resulta vencedor de la contienda electoral.

¹⁰ Véase jurisprudencia 68/2014, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 14, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, Décima Época, cuyo rubro señala: **“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”**. De acuerdo con el texto establecido por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, se suprimió la cláusula que dice: **“...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...”**. Para el Tribunal Pleno, 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, **influyen de manera decisiva en la emisión del sufragio.**

Además, obra en el expediente el escrito a través del cual comparecieron los apoderados generales para asuntos judiciales y administrativos, comprendiendo pleitos y cobranzas del ayuntamiento de Mérida, Yucatán, a la audiencia de pruebas y alegatos, en el cual manifestaron que el programa “MÉDICO A DOMICILIO” fue puesto en marcha con la intención de **brindar atención médica y de enfermería a los adultos mayores que no cuenten con capacidad de traslado, personas que presenten alguna discapacidad, enfermos postrados y personas en situación de abandono o que no cuenten con recursos.**

De igual forma tales funcionarios sostuvieron que **los datos** de las **personas beneficiarias** del programa municipal son personales y **de ninguna manera fueron proporcionados** por el ayuntamiento a ninguna otra persona o entidad.

Dado el reconocimiento del programa por las autoridades municipales y al ser éste referido en la propaganda denunciada al señalar “Ya lo hicimos en Mérida y ahora se hará en todo Yucatán”, resulta un hecho notorio y contextual que, como se advierte de la página web del municipio de Mérida, el programa social municipal “MÉDICO A DOMICILIO”, es un programa gratuito dirigido a personas que por su condición física no puedan acudir a los módulos o instituciones de salud¹¹.

Dicho programa según la información pública disponible consiste en la atención general y otorga los siguientes servicios: a) visita domiciliaria (médico y enfermera) y b) medicamentos básicos de la Subdirección de Salud.

Como parte complementaria, brinda atención en los aspectos siguientes:

¹¹ Dicha página puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/salud/contenido/medicodomicilio.php#MedicoADomicilio>.

- a) Control prenatal a mujeres embarazadas o en periodo de lactancia en situación de vulnerabilidad;
- b) Control parental, el cual consiste en visita domiciliaria (médico y enfermera), entrega de multivitaminas y ácido fólico y servicio de ultrasonido en el Centro de Atención Médica a la Mujer; y
- c) Servicios complementarios, como consulta nutricional, taller de lactancia y servicio de comedor.

También es un hecho notorio que en la página web¹² del candidato, se aprecian diversas propuestas de campaña, entre las que destaca el incremento de la calidad de vida, y este apartado, a su vez, se subdivide en los rubros: i) rezago social y económico; ii) salud; iii) educación; iv) equidad de género; v) seguridad y justicia, y vi) movilidad.

Respecto al de la salud, se encuentra la oferta de la creación de un hospital y refugio público para mascotas y enseguida aparece la “CHEQUERA DE LA SALUD”, en la cual se ofrecen los siguientes servicios:

- Médicos en el día, la noche, y fines de semana en los 106 municipios.
- Medicinas siempre disponibles en tu centro de salud.
- Traslados garantizados a hospitales para pacientes graves desde cualquier punto del estado.
- Ampliaremos el programa Médico a Domicilio a todos los municipios de Yucatán.
- Acompañamiento especializado para mujeres antes, durante y después del embarazo.

¹² Dicha página puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <https://mauriciovila.com/pro3.html>

Del análisis contextual de los elementos antes descritos, y tomando en cuenta la prohibición normativa que se analiza en contraste con la propaganda denunciada, esta Sala Superior arriba a las siguientes conclusiones:

1) Existe identidad entre un programa social y la propaganda denunciada. El programa social municipal “MÉDICO A DOMICILIO” y la propaganda denunciada “CHEQUERA DE LA SALUD”, aluden a servicios muy similares, e inclusive, en ambos se menciona el servicio de médico a tu casa;

2) Ofrecimiento de beneficios relacionados con la salud pública. A partir de los elementos probatorios, se tiene el indicio, no controvertido, de que el propio candidato cuando presentó y regaló el primer ejemplar de dicha chequera, señaló que la intención era replicar el programa municipal en todo el estado;

3) El diseño de la propaganda denunciada se asemeja a la operación de entrega de bienes y servicios a través de cupones. La “CHEQUERA DE LA SALUD” alude a diferentes servicios de salud que presenta como promesas a partir de un diseño basado en la presentación de hojas independientes con cupones¹³.

4) Inclusión de un programa social para promocionar la entrega de la propaganda denunciada. De los elementos probatorios se advierten indicios, no controvertidos, de que el

¹³ Al respecto, en general, se entiende por “cupón” (el francés *coupon*, corte porción, *de couper cortar*) cada una de las partes separables y canjeables de un documento que periódicamente se desprenden para presentarlas al cobro de prestaciones, rentas, intereses, dividendos o sumas correspondientes a un título, documento, derecho u obligación, o para obtener beneficios, en concursos, sorteos o rebajas. De esta forma se entienden como prestaciones periódicas que generan expectativas o derechos futuros condicionados. Lo anterior, con base en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, C-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México 1983, p. 381 y *El diccionario Jurídico Espasa siglo XXI*, Madrid, 2007.

propio candidato le habría entregado “la primera CHEQUERA DE LA SALUD” a una beneficiaria del referido programa “MÉDICO A DOMICILIO”, implementado en el municipio de Mérida, donde el propio candidato fue presidente municipal. Lo anterior hace necesario verificar si existe o no de un padrón de beneficiarios que se emplea en la distribución de la propaganda denunciada, así como su forma de entrega.

Considerando lo expuesto, esta Sala Superior advierte que:

- a) La confección de la propaganda denunciada se realizó a través de una chequera con cupones que alude a un programa social;
- b) Los servicios aludidos en los cupones son similares a los otorgados por un programa social municipal que el propio candidato replicó y que ha manifestado intención es extenderlo a todo el estado;
- c) Dichos servicios están relacionados con un tema que podría tener impacto en la ciudadanía, como lo es la salud y el otorgamiento de servicios médicos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que las autoridades electorales en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen el deber de analizar los hechos denunciados desde la perspectiva de la prevención de toda infracción y de garantizar en la mayor medida la integridad del proceso electoral.¹⁴ Para ello es preciso identificar

¹⁴ La integridad electoral, por un lado, enfatiza la necesidad de integrar cada una de las fases del ciclo electoral y al conjunto de los sujetos obligados, regulados e implicados en los procesos electorales, y por otro a la consolidación de un sistema de resolución de conflictos electorales, reducción de fraude y malas prácticas y combate a la corrupción, al clientelismo y al control efectivo y transparente del financiamiento de las campañas electorales. Esta doble vertiente de la integridad electoral, metodológica y normativa, permite a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales un enfoque más amplio de la problemática y una solución más integral de las controversias electorales.

posibles malas prácticas¹⁵ que puedan constituir infracciones a la normativa aplicable a cada caso en concreto.

En ese sentido, cuando se analiza propaganda que podría llegar a considerarse como una posible infracción a la prohibición prevista en el artículo 229 penúltimo párrafo¹⁶ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, por tratar de buscar influir de manera decisiva la emisión del sufragio en determinado sentido, a cambio de un beneficio o servicio de primera necesidad frente a personas en posible situación de vulnerabilidad, **se deben ofrecer mayores garantías** para evitar que las personas en posible situación de vulnerabilidad sean manipuladas o coaccionadas para emitir su voto en beneficio de una fuerza política o en contra de otra, aprovechándose de la necesidad básica del servicio o en la posible situación de desventaja en la que se encuentran.

Por ello esta Sala Superior advierte que, para establecer la verdadera naturaleza y finalidad de la propaganda denunciada, es necesario el análisis integral y contextual de sus elementos por parte de las autoridades electorales.

En el caso concreto, no se advierten elementos suficientes en el expediente, no obstante ser necesarios, para definir de forma exhaustiva si con la entrega de la “CHEQUERA DE LA SALUD” se

¹⁵ Una mala práctica es aquella que atenta contra la integridad del proceso electoral local, de conformidad con los artículos 41, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General y que constituyen una conducta ilícita, prohibida en los artículos 229, párrafo 7, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, y 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁶ La norma de referencia señala textualmente lo siguiente: “La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en la que se oferte o entregue algún beneficio directo o 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 para 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.

vulnera la prohibición prevista en el penúltimo párrafo del artículo 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán.

No es posible advertir los elementos suficientes, principalmente, a partir de la imposibilidad de definir si existe o no un registro o padrón de posibles beneficiarios, y 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 clientelares¹⁷; es decir, actos concretos como movilización, coacción y compra del voto, o el condicionamiento de programas sociales, con el objeto de encarecer y desvirtuar la integridad de las campañas, generar inequidad, litigiosidad y conflictos postelectorales que atenten contra los principios y valores del Estado constitucional democrático.

Lo anterior, tomando en cuenta que los partidos políticos tienen la obligación ineludible de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático y respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En el presente caso la “chequera” de referencia contiene una hoja en la cual se deben llenar los datos de la persona a quien se le entrega, **sin que se tengan mayores elementos a través de los cuales se pueda saber cómo se implementó el programa, a qué grupos de ciudadanos se les otorgaron tales ejemplares y cómo se hizo la entrega.**

¹⁷ El clientelismo electoral es un método de movilización política que consiste en intercambiar bienes, favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político. El intercambio se da en el contexto de una relación asimétrica en la que el patrón –o candidato, por ejemplo- tiene acceso a ciertos recursos frente al cliente quien, a cambio, promete su respaldo político. En cualquier caso, se trata de manifestaciones que implican relaciones de lealtad o dominación de carácter personal.

Por tanto, al no advertirse en el expediente más elementos probatorios que pudieran llevar a esta Sala Superior y al Tribunal responsable a concluir que la “CHEQUERA DE LA SALUD” es propaganda válida por la Ley Electoral local, o, en su caso, que el reparto de tal propaganda genera la probabilidad de una vulneración a la libre determinación de cada uno de los ciudadanos para elegir libremente a sus candidatos por los beneficios o contraprestaciones que pudieran llegar a recibir de éstos, se estima que el análisis realizado por el Tribunal responsable resultó incompleto, es decir no fue exhaustivo, cuando es uno de los agravios expresados por el inconforme.

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 con mayor razón 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 proceso¹⁸.

Asimismo este Tribunal tiene el criterio de que todas las autoridades electorales, tanto administrativas como 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, y sin afectar derechos fundamentales, a través de **investigaciones exhaustivas dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados** y de los relacionados con

¹⁸ Véase jurisprudencia 12/2001, consultable en las páginas 16 y 17, del suplemento 5, año 2002, de la 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”.

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 en las que la autoridad de que se trate, atendiendo a su competencia o jurisdicción, deba pronunciarse¹⁹.

En consecuencia, lo procedente es revocar la resolución impugnada y a su vez, ordenarle al Instituto Electoral local que realice las diligencias que considere necesarias y pertinentes para que el Tribunal responsable esté en aptitud de resolver la presente controversia de forma exhaustiva; es decir, que cuente con elementos suficientes para conocer si existió una estrategia o forma de entrega que implique una manipulación o coacción al electorado, particularmente al electorado en posible situación de vulnerabilidad, tal y como en su momento lo estableció la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, cuando analizó y derivado de su estudio invalidó la porción normativa del párrafo quinto del artículo 209 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que dice: “**...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...**”. Para el Tribunal Pleno, 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.**

De esta forma, de manera enunciativa mas no limitativa, el Instituto local podría averiguar si se están requiriendo datos personales, si éstos son entregados al equipo de campaña; si existe un padrón a través del cual se registra a los ciudadanos que se les entrega de la “CHEQUERA DE LA SALUD” e inclusive requerir el padrón del programa municipal para realizar un cruzamiento de información.

¹⁹ Véase SUP-JDC-186/2018.

Asimismo, resulta relevante el número de chequeras impresas, tiempo y condiciones de entrega.

Lo anterior, como ya se precisó, sólo se enuncia de manera ejemplificativa, es decir, el Instituto local podrá ampliar o modificar el contenido de las diligencias que considere sean necesarias para que el Tribunal responsable pueda resolver de forma exhaustiva si la “CHEQUERA DE LA SALUD”, como ya se precisó, constituye o no, propaganda prohibida y hecho lo anterior, determine lo conducente sobre el fondo de esta controversia.

En consecuencia, al resultar fundado y suficiente para revocar la resolución impugnada el primer agravio sujeto a estudio se estima innecesario el análisis de los restantes.

5. EFECTOS

Se revoca la resolución impugnada y se repone el procedimiento para el efecto de que el Instituto local, a través de sus órganos competentes, realice las diligencias que estime pertinentes para tener mayores elementos que le permitan al propio Tribunal local pronunciarse de forma exhaustiva, en relación a si la propaganda denunciada “CHEQUERA DE LA SALUD” constituye o no propaganda prohibida de acuerdo a lo previsto por el penúltimo párrafo del artículo 229 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán y lo expuesto en este fallo y, hecho lo anterior, resuelva lo que considere ajustado a derecho.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el apartado 5 de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por unanimidad de votos, las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SUP-JE-20/2018

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO