

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSD-26/2019

DENUNCIANTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

DENUNCIADA: DULCE MARÍA
ALCÁNTARA LIMA

**MAGISTRADO PONENTE EN
FUNCIONES:** CARLOS HERNÁNDEZ
TOLEDO

SECRETARIO: EDUARDO AYALA
GONZÁLEZ

COLABORÓ: FERNANDA GÓMEZ
GARCÍA MOCTEZUMA

Ciudad de México, a veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

1. **SENTENCIA** por la que se determina la **inexistencia** de la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos en contra de Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, derivado de su asistencia a diversas sesiones del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral¹ en dicha entidad federativa, en representación del Partido Verde Ecologista de México², en el marco del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en el mencionado estado de la República.

ANTECEDENTES

¹ En lo subsecuente, INE.

² En lo sucesivo, PVEM.

I. Proceso electoral extraordinario

2. **Proceso electoral.** En la siguiente tabla se insertan los periodos con las diversas etapas que conforman el proceso electoral extraordinario en el estado de Puebla para la elección, entre otros cargos, de Gobernador³:

Precampaña	Intercampaña	Campaña	Jornada electoral
Del 24 de febrero al 5 de marzo de 2019 ⁴	Del 6 al 30 de marzo	Del 31 de marzo al 29 de mayo	2 de junio

3. **Registro de la Coalición “Juntos Haremos Historia en Puebla”.** El doce de marzo, el Consejo General del INE aprobó el registro del convenio de coalición parcial de los partidos políticos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México bajo la denominación “Juntos Haremos Historia en Puebla”, con la finalidad de postular, entre otras candidaturas, la de la Gubernatura de dicha entidad federativa, en el referido proceso electoral extraordinario⁵.
4. **Candidatura aprobada por MORENA.** Mediante dictamen emitido el dieciocho de marzo⁶, el Comité Ejecutivo Nacional de MORENA dio a conocer que Luis Miguel Gerónimo Barbosa

³ Conforme al Acuerdo INE/CG43/2019 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el plan y calendario integral para el proceso electoral local extraordinario de la Gubernatura y de diversos Ayuntamientos en el estado de Puebla, consultable en la siguiente liga electrónica: https://www.ieepuebla.org.mx/2019/INE/Acuerdo_INE-CG43-2019_06-02-19.pdf

⁴ Las fechas subsecuentes corresponden al año dos mil diecinueve, salvo que se precise otra anualidad.

⁵ Ver Acuerdo del Consejo General de INE número INE/CG93/2019, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/106503/Punto%20%C3%9Anico%20Resoluci%C3%B3n%20INE-CG93-2019%20CG%20EXT%20URG%2012-03-2019.pdf>

⁶ Consultable en: <https://morena.si/wp-content/uploads/2019/03/DICTAMEN-COMIT%C3%89-EJECUTIVO-NACIONAL.pdf>

Huerta, sería el candidato a Gobernador del estado de Puebla, para el citado proceso electoral extraordinario⁷.

II. Nombramientos de Dulce María Alcántara Lima

5. **Constancia de asignación de regiduría.** El once de julio de dos mil dieciocho, el Consejo General del INE en Puebla, expidió la constancia por la cual se designó a Dulce María Alcántara Lima como Regidora Propietaria del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.
6. **Asignación de Comisión Permanente.** Mediante sesión de cabildo para la instalación del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, de quince de octubre de dos mil dieciocho, se designó a la Regidora Dulce María Alcántara Lima como titular de la Comisión Permanente de *Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales* de dicho municipio.
7. **Representación del PVEM.** Mediante oficio de seis de enero, el Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal del PVEM en Puebla, solicitó al Consejero Presidente del Consejo Local del INE en esa misma entidad federativa, la acreditación de Dulce María Alcántara Lima como Representante Propietaria de dicho partido político ante el citado Consejo Local, a partir de su respectiva sesión de instalación⁸, en el marco del referido proceso electoral extraordinario.

III. Sustanciación del procedimiento especial sancionador

8. **Denuncia.** El veintinueve de mayo, el representante propietario del Partido Acción Nacional⁹ ante el Consejo Local del INE en

⁷ En la cláusula tercera del citado convenio de coalición, se estableció que la candidatura a la gubernatura, sería definida conforme al proceso interno de selección de MORENA.

⁸ Misma que tuvo verificativo el siete de febrero.

⁹ En lo sucesivo, PAN.

SRE-PSD-26/2019

Puebla, presentó una denuncia sustanciada ante la 07 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la misma entidad federativa¹⁰, en contra de Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, por su supuesta asistencia en días hábiles a diversas sesiones del referido Consejo Local del INE, en representación del PVEM, en el marco del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en dicha entidad federativa, siendo estas:

SESION	FECHA Y HORA
Sesión de instalación	07 de febrero 12:00 horas
Sesión ordinaria	27 de febrero 10:00 horas
Sesión extraordinaria	28 de febrero 18:00 horas
Sesión extraordinaria	23 de marzo 12:00 horas
Sesión extraordinaria	26 de marzo 11:00 horas
Sesión ordinaria	30 de marzo (al terminar la sesión especial de las 10:00 horas)
Sesión extraordinaria	17 de abril 18:00 horas

9. Lo anterior, desde la perspectiva del promovente, constituye un uso indebido de recursos públicos por parte de la mencionada regidora, ya que si bien sostiene que las sesiones no son actos proselitistas, su asistencia supone un respaldo al entonces candidato Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
10. **Radicación, admisión y emplazamiento.** El treinta de mayo, la autoridad instructora registró la queja con el número **JD/PE/PAN/JD07/PUE/PEF/2/2019** y ordenó la práctica de diligencias que estimó pertinentes; posteriormente, el doce de junio, admitió la denuncia y ordenó emplazar a las partes a la audiencia de ley.

¹⁰ En lo siguiente, autoridad instructora.

11. **Audiencia.** El diecisiete de junio se celebró la audiencia de pruebas y alegatos y, en su oportunidad, la autoridad instructora remitió a esta Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹¹, el expediente y el respectivo informe circunstanciado.

IV. Actuaciones en la Sala Especializada

12. **Recepción del expediente.** El diecinueve de junio, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, mismo que se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración.
13. **Turno a ponencia.** En su oportunidad, la Magistrada Presidenta por ministerio de ley acordó integrar el expediente **SRE-PSD-26/2019** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado en Funciones Carlos Hernández Toledo.
14. **Radicación.** Con posterioridad, el Magistrado Ponente radicó el expediente al rubro indicado y se procedió a elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A C I O N E S

15. **PRIMERA. DETERMINACIÓN DE COMPETENCIA.** Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia el uso indebido de recursos públicos

¹¹ En lo subsecuente, Sala Especializada.

derivado de la asistencia de una servidora pública, en días hábiles, a diversas sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, en representación del PVEM, en el contexto del proceso electoral extraordinario en dicha entidad federativa.

16. Al respecto, cabe señalar que mediante resolución del Consejo General del INE INE/CG40/2019¹², de seis de febrero, se determinó que dicho Instituto asumiría: *“totalmente la organización y realización del Proceso Electoral extraordinario 2019 en el estado de Puebla, para elegir a la persona titular del Ejecutivo Estatal, así como para integrar a los miembros de los Ayuntamientos de Ocoyucan, Cañada Morelos, Ahuazotepec, Mazapiltepec de Juárez y Tepeojuma”*.
17. Ahora bien, respecto de las elecciones en las que el Consejo General del INE asume facultades, el artículo 116, Base IV, inciso c) numeral 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ establece que las impugnaciones en contra de los actos que el referido Instituto realice con motivo de los procesos electorales locales, conforme a la base V del artículo 41 de la propia constitución, **serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme lo determine la ley¹⁴.

¹² Consultable en el siguiente enlace electrónico:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>

¹³ En lo sucesivo, Constitución Federal.

¹⁴ Artículo 116.

...IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

...7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley

18. Por su parte, el artículo 41, Base V, apartado C, también de la Constitución Federal, determina que en los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el INE podrá entre otros supuestos, asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.

19. Sin que obste a lo anterior, el hecho de que el artículo 3, fracción IV, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla¹⁵ señale que el Tribunal Local, como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral del Estado, es el encargado de garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, rectores en los procesos electorales; ya que el quinto párrafo de ese mismo precepto establece que las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de la Constitución Federal, realice el INE con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, conforme lo determine la legislación aplicable.

20. En ese sentido, con base en las disposiciones constitucionales antes señaladas, se advierte que cuando el Consejo General del INE asume de forma directa la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, las impugnaciones que se presenten con motivo de dichos procesos **serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶, incluidos desde luego, los procedimientos especiales sancionadores, cuya resolución está a cargo de esta Sala Especializada.**

¹⁵ En lo sucesivo, Constitución Local.

¹⁶ En el mismo sentido, se razonó por parte de la Sala Superior de este Tribunal, al resolver el expediente SUP-JE-18/2019.

21. Por tanto, atendiendo a lo antes señalado, esta Sala Especializada es el órgano competente para resolver sobre el presente procedimiento, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41 Bases IV y V, 99, párrafo cuarto, fracción IX, y 116 Base IV, inciso c) numeral 7 de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 470, párrafo 1, inciso c), 471, párrafo 1, 473, párrafo 2, 476 y 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁷.
22. **SEGUNDA. ACLARACIÓN PRELIMINAR RELATIVA A LA LEGISLACIÓN APLICABLE.** Es importante precisar que la Sala Superior ya ha emitido un pronunciamiento respecto de cuál es la legislación electoral aplicable en el caso de un proceso electoral extraordinario local cuando el INE asume de manera directa su organización, esto al resolver el expediente **SUP-REP-565/2015**¹⁸.
23. En la sentencia respectiva, la Superioridad señaló que la legislación electoral sustantiva aplicable en estos supuestos, es el Código Electoral de la entidad federativa, en tanto que la legislación electoral adjetiva o procesal la constituyen las leyes generales, pues dichas normas son las que regulan directamente los supuestos y aspectos procedimentales.
24. Al respecto, debe decirse que las normas sustantivas son las que reconocen derechos e imponen obligaciones, esto es, aquellas que regulan situaciones jurídicas de fondo, en tanto que las de naturaleza adjetiva son las que establecen los medios y

¹⁷ En adelante, Ley General.

¹⁸ Durante el desarrollo del proceso electoral extraordinario para elegir Gobernador del Estado de Colima, en dos mil quince.

procedimientos para hacer efectivo el ejercicio de esos derechos, así como el cumplimiento de las obligaciones¹⁹.

25. En ese sentido, se determinó que cuando el INE asuma directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales, la **legislación sustantiva** aplicable debe ser aquella relativa a la **entidad federativa** de que se trate, lo que es trascendente para el diseño del sistema integral de justicia electoral.
26. Lo anterior, porque si bien la autoridad nacional ejerce su facultad constitucional y asume directamente la función electoral que corresponde a los órganos locales, ello no justifica que se deje de aplicar la normativa aprobada por el Congreso del Estado en ejercicio de su autonomía, así como de las competencias que expresamente les confiere la Constitución Federal.
27. Por otra parte, la Sala Superior refirió en dicho asunto que la **legislación adjetiva** aplicable al proceso electoral extraordinario, es la establecida en las **leyes generales**, ya que dichas normas son las que regulan directamente procedimientos, plazos, notificaciones, pruebas, resolución y competencias específicas en el procedimiento administrativo sancionador.
28. En ese sentido, a efecto de resolver el presente procedimiento especial sancionador, esta Sala Especializada fundamenta su actuación en la Ley General (sobre aspectos procesales), y para dirimir el fondo de la controversia planteada, aplicará la legislación

¹⁹ Contradicción de tesis 170/2011. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1113.

electoral correspondiente al Estado de Puebla, dada la naturaleza de la elección local extraordinaria²⁰.

29. **TERCERA. CONTROVERSIA.** El aspecto a dilucidar en el presente asunto, consiste en determinar si la supuesta asistencia en días hábiles de Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, a diversas sesiones del Consejo Local del INE en dicha entidad federativa, en representación del PVEM, en el marco del mencionado proceso electoral extraordinario, constituye una violación al principio de imparcialidad y el uso indebido de recursos públicos, en contravención a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal; 4, fracción III, párrafo 2, de la Constitución Local, y 392 Bis párrafo 1, fracción III del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla²¹.
30. **CUARTA. PRONUNCIAMIENTO DE FONDO.** Antes de analizar la legalidad o no de los hechos denunciados materia del presente asunto, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente, relacionados con la infracción materia de la presente resolución.

1. MEDIOS DE PRUEBA

a) Pruebas aportadas por el quejoso

31. En su escrito de queja, el promovente ofreció como pruebas, entre otras, el informe que la autoridad instructora requiriera al Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, así como las copias certificadas que se solicitaran respecto de las listas de asistencia

²⁰ Salvo en los casos donde se actualice la competencia originaria de esta Sala Especializada.

²¹ En adelante, Código Electoral Local.

a las sesiones del respectivo Consejo Local del INE, desde su fecha de instalación y hasta el veintinueve de abril.

b) Pruebas recabadas por la autoridad instructora

32. **Documental privada.** Escrito de cuatro de junio, signado por Nancy Flores Budar, Síndico Municipal del **Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla**, mediante el cual esencialmente informa que:

- Dulce María Alcántara Lima, sí es regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, para lo cual acompañó copia certificada de su nombramiento, así como del acta de instalación del respectivo cabildo.
- La citada regidora presentó un permiso el seis de febrero, para ausentarse durante algunas horas en el periodo del siete de febrero al diez de julio, adjuntando copia certificada de la referida solicitud.
- Conforme a la Ley Orgánica Municipal de Puebla, no se establece un horario para los regidores, para quienes los sábados y domingos no son laborales.
- Los días siete, veintisiete y veintiocho de febrero, veintitrés, veintiséis y treinta de marzo, así como el diecisiete de abril, no hubo actividades de cabildo o comisión que presida la mencionada regidora, excepto una sesión celebrada el día diecisiete de abril a la cual sí asistió, anexando para tal efecto copia certificada del acta respectiva.
- Durante esas fechas tampoco se le asignó comisión alguna, ni se le otorgaron viáticos o vehículos oficiales.

33. **Documental privada.** Escrito de cuatro de junio, signado por **Dulce María Alcántara Lima**, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, mediante el cual informa que:
- Es representante del PVEM ante el Consejo Local del INE en Puebla, en pleno uso de sus derechos ciudadanos y político electorales.
 - Su asistencia a las sesiones del citado Consejo Local, representando al PVEM, es con la finalidad de cumplir con el derecho de este partido político, en términos de la ley electoral.
 - Es regidora electa por el principio de representación proporcional y tiene a su cargo la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales²².
 - Conforme a la Ley Orgánica Municipal de Puebla, no se desprende un horario laboral oficial para los regidores, mientras cumplan con lo establecido en la normatividad.
 - No asiste a las mencionadas sesiones del Consejo Local del INE con viáticos o vehículos del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.
 - En cuanto a las fechas ya referidas en que se celebraron las sesiones del Consejo Local del INE, solo el diecisiete de abril hubo sesión de cabildo en el citado Ayuntamiento, en la cual sí estuvo presente²³.
 - En las mismas fechas no hubo sesión de la comisión que preside ni actividades oficiales.

34. Asimismo, a su escrito acompañó copia de un oficio de seis de febrero, mediante el cual la mencionada Regidora solicitó al

²² A su escrito, acompañó copias certificadas de la constancia de asignación de su regiduría, así como del acta de sesión de cabildo para la instalación del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, de quince de octubre de dos mil dieciocho.

²³ A su escrito, acompañó copia certificada del acta de sesión de cabildo del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, de diecisiete de abril.

Presidente Municipal de Tepeaca, Puebla, le sea permitido ausentarse de sus actividades durante algunas horas, en el periodo del siete de febrero al diez de julio, haciendo hincapié que en todo momento antepondría sus funciones como Regidora ante la representación encomendada por el PVEM.

35. Además, en dicho oficio solicitó que le sean descontadas las horas en que se haya ausentado de sus labores en el referido Ayuntamiento.
36. **Documental pública.** Oficio INE/JLE/VS/1878/2019, de dos de junio, suscrito por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del INE en Puebla, por el cual remite copia certificada de los siguientes documentos:
 - Oficio PVEM/SG-001/19 por medio del cual el PVEM acreditó a Dulce María Alcántara Lima, para ser Representante Propietaria de dicho partido político ante el Consejo Local del mencionado Instituto.
 - Siete actas de las sesiones del mencionado Consejo Local celebradas los días siete, veintisiete y veintiocho de febrero, veintitrés, veintiséis y treinta de marzo, así como el diecisiete de abril.

2. VALORACIÓN PROBATORIA

37. Las pruebas identificadas como **documentales privadas** tienen el carácter de indiciarias, por lo cual deben analizarse con los demás elementos de prueba conforme a lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, incisos b) y c), así como 462, párrafo 3 de la Ley General, precisándose que las mismas no fueron controvertidas por las partes.

38. Los documentos emitidos por las autoridades en ejercicio de sus funciones, constituyen **documentales públicas**, y se valoran en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2, de la Ley General.

3. HECHOS ACREDITADOS

39. Así, del análisis individual y de la relación que los medios de prueba guardan entre sí, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del presente asunto:

A. Calidad de la denunciada

40. Del caudal probatorio que obra en el expediente, se acredita que la denunciada Dulce María Alcántara Lima, **es Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla**, y tiene a su cargo la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

B. Representación del PVEM

41. Es un hecho no controvertido²⁴ que la denunciada Dulce María Alcántara Lima, **es representante del PVEM** ante el Consejo Local del INE en Puebla, con motivo del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en dicha entidad federativa.

C. Solicitud de permiso

42. Asimismo, quedó acreditado que la mencionada Regidora Dulce María Alcántara Lima, suscribió un oficio mediante el cual solicitó al Presidente Municipal de Tepeaca, Puebla, le sea permitido ausentarse de sus actividades durante algunas horas, en el periodo **del siete de febrero al diez de julio**, derivado de su

²⁴ Conforme al artículo 461, párrafo 1, de la Ley General.

designación como representante del PVEM ante el Consejo Local del INE, pidiendo además, que le sean descontadas las horas en que se haya ausentado de sus labores en el referido Ayuntamiento.

D. Celebración y asistencia a las sesiones del Consejo Local del INE

43. Derivado de los elementos de prueba antes relacionados, se tiene por acreditada la celebración de siete sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, a las cuales **asistió la denunciada** Dulce María Alcántara Lima en representación del PVEM, quien así lo reconoció, en los días y horarios que enseguida se señalan:

	SESION	FECHA Y HORA
1	Sesión de instalación	Jueves 07 de febrero 12:05 horas
2	Sesión ordinaria	Miércoles 27 de febrero 10:03 horas
3	Sesión extraordinaria	Jueves 28 de febrero 18:00 horas
4	Sesión extraordinaria	Sábado 23 de marzo 12:03 horas
5	Sesión extraordinaria	Martes 26 de marzo 11:00 horas
6	Sesión ordinaria ²⁵	Sábado 30 de marzo Después de celebrada la sesión especial de las 10:00 horas
7	Sesión extraordinaria	Miércoles 17 de abril 18:00 horas

²⁵ La asistencia de la denunciada a esta sesión se acreditó, dado que el quejoso aportó copia certificada de la respectiva lista de asistencia en la que se advierte la firma de la mencionada regidora, la cual no fue controvertida por las partes.

E. Celebración y asistencia a la sesión del cabildo municipal

44. Del caudal probatorio antes relacionado, se tiene por acreditado que durante las fechas señaladas en el inciso anterior, únicamente el día diecisiete de abril, a las nueve horas con cincuenta y nueve minutos, se celebró una sesión extraordinaria de cabildo en el municipio de Tepeaca, Puebla, **a la cual sí asistió la denunciada Dulce María Alcántara Lima**, en su calidad de regidora, según consta en la copia certificada del acta correspondiente.

4. ANÁLISIS DE FONDO

45. **TESIS.** Este órgano jurisdiccional estima que es **inexistente** la infracción denunciada, consistente en el uso indebido de recursos públicos en contra de Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.
46. Lo anterior, toda vez que las sesiones del INE son celebradas por una autoridad electoral de carácter constitucionalmente administrativa, que si bien tuvo la encomienda de organizar de manera directa la elección extraordinaria en el estado de Puebla, lo cierto es que ello no puede considerarse como una función de carácter proselitista, además de que no existe una incompatibilidad normativa por parte de la denunciada para integrar dicho órgano desconcentrado de la citada autoridad electoral nacional.
47. En efecto, por una parte no existe prohibición legal en materia electoral para que la denunciada haya podido fungir como representante del PVEM en las sesiones celebradas por el Consejo Local del INE con motivo del proceso comicial extraordinario que se lleva a cabo en Puebla, y por la otra, que

aún y cuando dichas sesiones no constituyen actos de carácter proselitista, sino que son actos de naturaleza político electoral, en principio, no le resultaba exigible a la servidora pública denunciada el criterio relativo a abstenerse de acudir a tales reuniones en días hábiles.

48. Además, en el caso particular aun y cuando la asistencia de la referida servidora pública a cinco sesiones del referido Consejo Local, en representación del PVEM, fueron celebradas en días hábiles, ello no implicó el descuido de las funciones sustanciales que dicha regidora tiene encomendadas en el Ayuntamiento al que pertenece, como lo son la asistencia a las sesiones que lleva a cabo el municipio, razón por la que no se actualiza una infracción en materia electoral, con independencia de que pudiera existir alguna posible responsabilidad de otra naturaleza.

MARCO NORMATIVO

- Uso indebido de recursos públicos

49. El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal determina que los servidores públicos tienen 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. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.
50. Por su parte, el artículo 4, fracción III segundo párrafo de la Constitución Local, señala que los servidores públicos del Estado y de los Municipios, en el ámbito de su competencia tienen en

todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de los que sean responsables, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

51. El Código Electoral Local en su artículo 392 Bis, párrafo 1, fracción III, prevé como infracciones de las autoridades o los servidores públicos de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público, *“el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales”*.
52. En similares términos, lo anterior está contemplado también dentro de la Ley General, en su artículo 449, párrafo 1, inciso c).
53. Así, la obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos **humanos, materiales o financieros** a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.
54. Lo que implica también que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en **días hábiles** supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan.

55. En efecto, ha sido criterio de la Sala Superior²⁶ que a los servidores públicos les aplica la prohibición de acudir a **actos proselitistas** dentro o fuera de sus jornadas laborales, de tal suerte, que el solo hecho de que asistan a tales eventos en días hábiles, constituye por sí sola una conducta contraria al principio de imparcialidad.
56. Incluso, resulta también contrario a derecho que los servidores públicos asistan a **eventos proselitistas** en días hábiles, no obstante que obtengan licencia sin goce de sueldo²⁷, pues ello no es suficiente para salvaguardar la imparcialidad por el uso de dichos recursos.

CASO CONCRETO

57. Para efectos del análisis de fondo en el presente asunto, es necesario recordar que se denunció a Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, por su supuesta asistencia en **días hábiles** a diversas sesiones del Consejo Local del INE, en representación del PVEM, con motivo del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en dicha entidad federativa.
58. Lo anterior, desde la perspectiva del promovente, constituye un uso indebido de recursos públicos por parte de la mencionada regidora, ya que si bien admite que las sesiones no son actos proselitistas, su asistencia supone un respaldo al entonces candidato Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.

²⁶ Así lo ha resuelto la Sala Superior, entre otros, en los expedientes SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-162/2018 y acumulados.

²⁷ Ver expedientes SUP-RAP-52/2014 y su acumulado, SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-17/2016.

59. Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que no se acredita la infracción denunciada, pues la actora parte de una premisa incorrecta, al estimar que las sesiones a las que asistió dicha denunciada, se pueden equiparar con actos proselitistas, situación que no es así a partir de la consideración sustancial de que se trata de reuniones celebradas por una autoridad electoral de carácter constitucionalmente administrativa, que si bien tuvo la encomienda de organizar de manera directa la elección extraordinaria en el estado de Puebla, dada la asunción de dicho proceso electoral que llevó a cabo el INE en esa entidad federativa, lo cierto es que ello no puede considerarse como una función de carácter proselitista, además de que no existe una incompatibilidad normativa por parte de la denunciada para integrar dicho órgano desconcentrado de la referida autoridad electoral nacional, de acuerdo a los siguientes razonamientos.
60. Primeramente se debe señalar que el artículo 65 párrafo 1 de la Ley General, establece que los consejos locales del INE funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General de dicho Instituto, seis Consejeros Electorales y los **representantes de los partidos políticos nacionales**. El mismo precepto en su párrafo 4, refiere que los representantes de los partidos políticos tendrán voz, pero no voto.
61. Asimismo, el artículo 7 párrafo 2 del Reglamento de Elecciones del INE, señala que en caso de **elecciones extraordinarias** federales o locales, los consejos locales y distritales de la entidad federativa correspondiente, se instalarán y funcionarán conforme al plan integral y calendario aprobado por el Consejo General de dicho Instituto.

62. Ahora bien, conforme al acuerdo INE/CG43/2019 del Consejo General del INE, fue aprobado el plan y calendario integral para el proceso electoral local extraordinario de la Gubernatura y de diversos Ayuntamientos en el estado de Puebla.
63. Por su parte, el artículo 23 inciso j) de la Ley General de Partidos Políticos, establece como uno de los derechos de éstos, **nombrar representantes** ante los órganos del INE o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución Federal, las constituciones locales y demás legislación aplicable.
64. Al respecto, dicho ordenamiento dentro del artículo 24, señala que **no podrán actuar como representantes** de los partidos políticos nacionales ante los órganos del INE, quienes se encuentren en los siguientes supuestos:
- a) *Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;*
 - b) *Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;*
 - c) *Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral;*
 - d) *Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca, y*
 - e) *Ser agente del Ministerio Público federal o local.*
65. De igual forma, el artículo 57 del Código Electoral Local, establece que no podrán ser representantes de los partidos políticos ante los órganos del INE:

I.- Los Ministros, Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación;

II.- Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado;

III.- Los Magistrados, Secretario General, Secretarios Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal;

IV.- Los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas o de la policía federal, estatal o municipal;

V.- Los Agentes del Ministerio Público del fuero común o federal; y

VI.- Los Ministros de culto religioso.

66. Finalmente, el artículo 71 fracción V, de los estatutos del PVEM establece que es facultad del Secretario General de su Comité Ejecutivo Estatal, en cada una de las entidades federativas, nombrar a los representantes de dicho partido, ante el órgano electoral de la entidad federativa, el órgano electoral distrital y ante las demás autoridades electorales locales, que así lo requieran.
67. Bajo este panorama, es necesario señalar en primer término, que de acuerdo a la normativa electoral no existe disposición alguna que prohíba a un regidor fungir como representante de un partido político ante los Consejos Electorales Locales del INE, por lo que este órgano jurisdiccional considera que en principio, no hay impedimento legal para que una regidora o regidor sea nombrado representante de un partido político ante los órganos electorales de dicho Instituto.
68. Es decir, en el caso concreto, dicha actividad que la denunciada desempeña como representante de un partido político ante un órgano local del INE, **no resulta jurídicamente incompatible** con su calidad actual de servidora pública local, en el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.
69. Por otro lado, resulta importante para la resolución del presente asunto, establecer que las sesiones de los órganos del INE, como

lo son las siete reuniones que celebró el Consejo Local en Puebla con motivo del proceso electoral extraordinario que se desarrolla en dicha entidad federativa, **no revisten un carácter proselitista** tal y como incluso lo reconoce el denunciante en su escrito de queja, sino que **son de naturaleza político electoral**.

70. A este respecto, cabe señalar que los criterios de la Sala Superior de este Tribunal se han orientado a establecer que los servidores públicos **deben abstenerse de acudir a eventos proselitistas** en días hábiles²⁸, lo que no sucede en la especie.
71. Lo anterior, ya que la asistencia de servidores públicos en dicha temporalidad a actos de proselitismo electoral, pudiera implicar una forma de presión, coacción o inducción indebida sobre el electorado, debido a la investidura o responsabilidad que tales servidores representan, lo cual constituye un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos.
72. En ese orden de ideas, en el presente caso no estamos ante la presencia de un evento de naturaleza proselitista, por el contrario, es claro que dichas sesiones del mencionado órgano local del INE tienen una **connotación político electoral, de carácter administrativo, orientadas a la organización de elecciones**, ya que conforme a la normativa atinente, se trata de reuniones convocadas por el INE a través de su órgano desconcentrado en Puebla, relacionadas con la organización del proceso electoral extraordinario celebrado en dicha entidad federativa, en las cuales los partidos políticos involucrados deben asistir a través de sus respectivos representantes.

²⁸ Tesis relevante identificada con la clave L/2015 de rubro: ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

73. En efecto, resulta relevante también para la resolución del presente asunto, tomar en consideración que al igual que el Consejo General del INE, los Consejos Locales constituyen órganos de dirección responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del mencionado Instituto a nivel local.
74. Además, dichos Consejos son órganos constituidos en cada una de las treinta y dos entidades federativas que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los procesos electorales federales o bien, en procesos electorales extraordinarios, cuyas reuniones están sujetas siempre a un orden del día, y a las cuales los partidos políticos tienen derecho a asistir a través de cada uno de sus representantes, quienes participan con voz pero no con voto.
75. De ahí que, cuando el partido quejoso señala de manera genérica que la asistencia de la regidora denunciada a dichas reuniones del INE presuponen por ese solo hecho, un respaldo al entonces candidato Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, constituyen únicamente inferencias de carácter subjetivo, pues no aportó elementos probatorios que hubieran demostrado la existencia de un apoyo indebido en favor del referido candidato que actualicen algún tipo de ilícito en materia electoral, más allá de su participación en un órgano electoral regido por diversos principios, entre ellos, el de imparcialidad.
76. Bajo este contexto, no resulta posible sostener que la participación de la denunciada en las reuniones a las que asistió como representante del PVEM, hubieran podido derivar en actos de

naturaleza proselitista, además de que no existen pruebas o indicios dentro del presente expediente que así lo demuestren.

77. De las relatadas consideraciones, es posible concluir hasta aquí, que por una parte no existe prohibición legal en materia electoral para que Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, haya podido fungir como representante del PVEM en las sesiones celebradas por el Consejo Local del INE con motivo del citado proceso electoral extraordinario, y por la otra, que dichas sesiones no constituyen actos de carácter proselitista, por lo que en principio, no le resultaba exigible a la servidora pública denunciada el criterio relativo a abstenerse de acudir a tales reuniones en días hábiles, como sucede en el caso de los actos de campaña o proselitistas a favor de un candidato o partido político, pues estos últimos tienen un impacto hacia la ciudadanía.
78. Por tanto, contrario a lo señalado por el partido político quejoso, **no se actualiza la infracción denunciada** en contra de Dulce María Alcántara Lima.
79. Asimismo, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que en los expedientes SUP-REP-162/2018 y acumulados y SUP-REP-163/2018 la Sala Superior ha hecho referencia a la asistencia de servidores públicos tratándose de actos proselitistas, sin embargo, esta Sala Especializada ha estimado²⁹ que las mismas consideraciones deben permear tratándose de actos de naturaleza político electoral, a los cuales asistan servidores públicos municipales, tal y como sucede en el presente caso.

²⁹ Expediente SRE-PSL-24/2019, en donde se resolvió lo relativo respecto de la misma regidora denunciada en el presente asunto.

80. Sin embargo, se insiste que las sesiones a las que asistió dicha denunciada, no constituyen actos desplegados por algún candidato o partido político en los que se busque generar adeptos a su favor, sino que son reuniones de un órgano constitucionalmente administrativo, colegiado, de carácter electoral y temporal, cuya función es implementar materialmente las etapas de un proceso electoral, que si bien, está integrado por ciudadanos y representantes del partidos políticos, no forman una extensión de estos últimos, sino que son una autoridad autónoma legalmente constituida.

81. De ahí, que las sesiones de dicha autoridad que funge como árbitro electoral, **no puedan considerarse por sí mismas como actos de naturaleza proselitista** ni buscan influir en las preferencias electorales, motivo por el cual deviene improcedente la infracción denunciada.

82. A mayor abundamiento, en el caso particular es dable señalar que aun y cuando la asistencia de la referida servidora pública a cinco sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, en representación de un partido político, fueron celebradas en días hábiles³⁰, como se expondrá a continuación ello no implicó el descuido de las funciones sustanciales que dicha regidora tiene encomendadas en el Ayuntamiento de Tepeaca, como lo son la asistencia a las sesiones que lleva a cabo el municipio, razón por la que no se actualiza una infracción en materia electoral, con independencia de que pudiera existir alguna posible responsabilidad de naturaleza diversa.

³⁰ Al respecto, el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, a través de la Síndico Municipal, señaló en su escrito de cuatro de junio que los días sábados y domingos no son laborables para los regidores, afirmación que no fue controvertida por las partes.

83. Al respecto, el referido Ayuntamiento, a través de la Síndico Municipal, señaló que los días siete, veintisiete y veintiocho de febrero, así como veintiséis de marzo, **no hubo actividades de cabildo ni de la Comisión de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales**, de la cual la denunciada es titular³¹. Asimismo, precisó que en esas mismas fechas tampoco se le asignó comisión alguna a esta última.
84. De igual manera, la representante del citado Ayuntamiento informó que el día **miércoles diecisiete de abril** se celebró una sesión del cabildo de Tepeaca, Puebla, misma que de acuerdo al acta correspondiente, dio inicio a las nueve horas con cincuenta y nueve minutos, a la cual **sí asistió la regidora Dulce María Alcántara Lima**.
85. En ese sentido, si bien la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla no señala un horario específico para el cumplimiento de las actividades encomendadas a los Regidores, lo cierto es que de acuerdo a lo establecido en sus artículos 92 y 94 párrafo segundo³², dichos servidores públicos tienen una serie de

³¹ Al respecto, dicho Ayuntamiento señaló que tampoco hubo sesión alguna los sábados veintitrés y treinta de marzo, mismas fechas que están incluidas en el escrito de queja.

³² "...**ARTÍCULO 92.**- Son facultades y obligaciones de los Regidores:

I.- Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo;

II.- Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento;

III.- Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al Ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio;

IV.- Formar parte de las comisiones, para las que fueren designados por el Ayuntamiento;

V.- Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento;

VI.- Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones, a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de veinte días hábiles;

VII.- Formular al Ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público;

VIII.- Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite; y

IX.- Las que le determine el cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables..."

"...**ARTÍCULO 94.**... Los Regidores deberán asistir con puntualidad a las sesiones de las Comisiones que el Honorable Ayuntamiento les ha encomendado..."

obligaciones que deben atender, entre las que se encuentra la de *“Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento”*, situación que como se advierte en el presente caso, **no se desatendió por parte de la denunciada.**

86. Lo anterior, en virtud de que se acreditó que salvo uno, el resto de los días en que esta última asistió a las sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, **no hubo actividades de cabildo ni de la comisión de la cual es titular**, ni tampoco le fue asignada en esas fechas alguna comisión adicional por parte del Ayuntamiento al cual pertenece.
87. Asimismo, se acreditó que el día diecisiete de abril, fecha en que se celebró tanto una reunión ante el referido Consejo Local, así como una sesión del cabildo de Tepeaca, Puebla, la regidora Dulce María Alcántara Lima **sí asistió a esta última**, por lo que es posible determinar que la denunciada no desatendió una de sus obligaciones sustanciales que tiene como servidora pública, como lo es **participar en las sesiones del cabildo municipal.**
88. Aunado a lo anterior, la denunciada suscribió un oficio mediante el cual solicitó al Presidente Municipal de Tepeaca, Puebla, le sea permitido ausentarse de sus actividades durante algunas horas, durante el periodo **del siete de febrero al diez de julio**, derivado de su designación como representante del PVEM ante el Consejo Local del INE, pidiendo además, que le sean descontadas las horas en que se haya ausentado de sus labores en el referido Ayuntamiento.
89. Al respecto, en dicho documento la servidora pública manifestó que antepondría sus funciones de regidora establecidas en la Ley Orgánica Municipal, por encima de su representación partidista, probanza que desde luego sería desestimada en caso de que se

hubiera acreditado que la denunciada descuidó sus funciones propias como regidora, por atender actos oficiales de la autoridad electoral local que se hubieren desnaturalizado en proselitistas, lo cual no ocurrió en el presente asunto.

90. Además, bajo ese contexto es importante señalar que la representación conferida a la denunciada por parte del PVEM, constituye un rol que resulta relevante para este instituto político en el contexto del proceso electoral extraordinario que se llevó a cabo en Puebla, pues se debe considerar que los partidos políticos tienen el estatus de entidades de interés público y también tienen conferidos determinados fines constitucionales, mismos que en principio, llevan a cabo al amparo de sus derechos de libre auto organización y auto determinación³³.
91. Finalmente, en el expediente no obran elementos de prueba con los cuales se acredite que hubo un uso indebido de recursos materiales o financieros para trasladarse o asistir a las sesiones del Consejo Local del INE, por parte de la mencionada regidora, por lo que no le resulta reprochable su asistencia a las mencionadas sesiones del referido Consejo Local, mismas que en todo caso, dadas las particularidades del presente asunto, se encuentran amparadas en el ejercicio de su derecho de asociación y participación política.
92. En tal contexto, este órgano jurisdiccional estima que no se actualiza la vulneración al principio de imparcialidad ni el uso indebido de recursos públicos, por parte de Dulce María Alcántara Lima, Regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla.

- Vista a la autoridad municipal

³³ Al respecto, véanse las consideraciones contenidas en el expediente SUP-REP-62/2019.

93. Ahora bien, con independencia del sentido del presente fallo en el que se determina que no existe una infracción en materia electoral en contra de la denunciada, esta Sala Especializada considera necesario dar vista a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla para que proceda en los términos de las leyes aplicables, a efecto de que determine lo conducente en torno a una posible responsabilidad de naturaleza diversa por parte de Dulce María Alcántara Lima, en relación con los hechos que motivaron la presente queja.
94. En consecuencia, en el presente asunto se determina enviar copia certificada de la presente resolución, así como de las constancias que integran el expediente, a la **Contraloría Municipal del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla**, con fundamento en los artículos 168 y 169, fracciones XXII, XXII bis y XXIII de la Ley Orgánica Municipal de dicho estado de la República.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Es **inexistente** la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos atribuida a Dulce María Alcántara Lima.

SEGUNDO. Se da **vista** a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

SRE-PSD-26/2019

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de las Magistradas y el Magistrado en funciones que la integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA
POR MINISTERIO DE LEY**

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

MAGISTRADA

**MAGISTRADO EN
FUNCIONES**

**MARÍA DEL
CARMEN CARREÓN
CASTRO**

**CARLOS
HERNÁNDEZ
TOLEDO**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ