



## JUICIOS ELECTORALES

**EXPEDIENTES:** SM-JE-4/2020 Y SM-JE-5/2020 ACUMULADOS

**ACTORES:** MARIO ALBERTO LÓPEZ HERNÁNDEZ Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

**TERCERO INTERESADO:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**MAGISTRADO PONENTE:** ERNESTO CAMACHO OCHOA

**MAGISTRADO RESPONSABLE DEL ENGROSE:** YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ

**SECRETARIA:** ELENA PONCE AGUILAR

Monterrey, Nuevo León, a veintiséis de febrero de dos mil veinte.

**Sentencia** de la Sala Regional Monterrey que **modifica** la diversa dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas en los recursos de apelación TE-RAP-79/2019 y su acumulado TE-RAP-80/2019, a fin de: **I. Dejar subsistente** el estudio por el que se confirma la acreditación de la infracción y la imposición de la sanción, al estimarse que: **a)** los agravios del ciudadano actor no combaten frontalmente las consideraciones en las que se sustenta la decisión controvertida, **b)** el Tribunal local correctamente determinó que el Secretario Ejecutivo del Instituto local cumplió con la obligación prevista en el artículo 113 de la Ley Electoral local, al haber remitido a la Fiscalía de Asuntos Electorales de la Fiscalía General de Justicia del Estado, copia de la demanda y sus anexos, y **II. Dejar sin efectos** el apartado 6.4.5 de la sentencia impugnada, **únicamente** en la porción en la que el Tribunal local determina dejar a salvo los derechos del Partido Acción Nacional en relación a la solicitud de dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, ya que la misma sí resulta procedente. En consecuencia, se ordena dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, a fin de que determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia.

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b> .....	2
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	2

<b>2. COMPETENCIA</b> .....	5
<b>3. ACUMULACIÓN</b> .....	6
<b>4. PROCEDENCIA</b> .....	6
<b>5. TERCERO INTERESADO</b> .....	6
<b>6. ESTUDIO DE FONDO</b> .....	6
<b>6.1. Materia de la controversia</b> .....	6
<b>6.2. Decisiones</b> .....	11
<b>6.3. Justificación de las decisiones</b> .....	12
.....	
<b>7. EFECTOS</b> .....	17
<b>8. RESOLUTIVOS</b> .....	17

## GLOSARIO

<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas
<b>Fiscalía:</b>	Fiscalía de Asuntos Generales de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas <sup>1</sup>
<b>Instituto local:</b>	Instituto Electoral de Tamaulipas
<b>Ley Electoral local:</b>	Ley Electoral del Estado de Tamaulipas
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional

## 1. ANTECEDENTES

2

### 1.1. Contexto: proceso electoral y hechos en cuestión

**1.1.1. Proceso electoral.** El dos de septiembre de dos mil dieciocho, inició el proceso electoral 2018-2019, para renovar el Congreso del Estado de Tamaulipas. El periodo de campaña se desarrolló del quince de abril al veintinueve de mayo de dos mil diecinueve.<sup>2</sup>

**1.1.2. Discurso en cuestión.** El 7 de abril, Mario Alberto López Hernández, Presidente Municipal de Matamoros, emitió un discurso en el “Centro de Convenciones Mundo Nuevo”, en el que se tomó protesta a los comités de obra de infraestructura y contraloría social.<sup>3</sup>

**1.1.3. Denuncias y admisión.** El once y veintitrés de abril, el PAN y el PRI, respectivamente, denunciaron a MORENA y al Presidente Municipal de

<sup>1</sup> Anteriormente denominada Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, las fechas se entenderán referidas al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

<sup>3</sup> **El discurso** supuestamente emitido y sobre el cual no existe controversia es el siguiente: “Quiero que todos, que nadie se quede atrás, unidos agarrados de las manos, el día dos de junio no permitamos ninguna irregularidad, no permitamos que se nos haga trampa, ese día vamos a refrendar lo que hicimos el día primero de julio del año pasado, otro triunfo más atiendan este mensaje, transmitan este mensaje porque queremos en el corazón, en la mente y en la verdad, transmitan con confianza con sus amigos, con sus familiares, con sus compañeros de trabajo que vamos bien y que nadie nos va a desviar hacia dónde vamos, que Dios los bendiga”.



Matamoros, Mario Alberto López Hernández, por actos que consideraban implicaban el uso indebido de recursos públicos.

## 1.2. Primera resolución del Instituto local, Tribunal local y Sala Regional Monterrey

**1.2.1. Resolución del Instituto local que no tuvo por acreditados los hechos.** El quince de mayo, el Consejo General declaró **inexistentes** las infracciones atribuidas al Presidente Municipal y a MORENA, al considerar que no se demostró el hecho denunciado porque la prueba técnica, consistente en un video, no acreditó la participación del Presidente Municipal en el evento denunciado (PSE-37/2019 y PSE-43/2019).<sup>4</sup>

**1.2.2. Recurso de apelación que revoca para tener por acreditados los hechos.** Inconformes, el diecinueve y veinte de mayo, el PAN, PRI y el Partido de la Revolución Democrática interpusieron recursos de apelación. El catorce de junio, el Tribunal local **revocó** la resolución del Consejo General, para efecto de que: a) tuviera por acreditados los hechos, y b) en plenitud de facultades determinara si las manifestaciones realizadas por el Presidente Municipal constituían o no la infracción de uso indebido de recursos públicos (TE-RAP-52/2019 y acumulados).

**1.2.3. Juicio electoral federal que confirma la sentencia local.** El dieciocho de junio, MORENA y Mario Alberto López Hernández promovieron juicio electoral. El cuatro de julio, esta Sala Regional **confirmó** la resolución del Tribunal local, al considerar que actuó correctamente al tener por acreditados los hechos denunciados (SM-JE-38/2019 y SM-JE-40/2019 acumulados).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> El Instituto local en su resolución, en la página 20 señaló: “la publicación contenida en el portal electrónico de noticias ‘Hoy Tamaulipas’, ofrecida por los Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en la cual constan las expresiones denunciadas, únicamente genera un indicio sobre su contenido, ya que dicha probanza no se encuentra adminiculada con otro medio de prueba que genere convicción...”

Sostuvo que “Dicho elemento de prueba que obra en el presente sumario resulta insuficiente para genera la convicción sobre la autenticidad, confiabilidad y veracidad de los hechos que contiene; pues aun cuando obra desahogada mediante documentales públicas al provenir de una prueba técnica, dada su naturaleza, tiene un carácter imperfecto ante la relativa facilidad con la que se puede confeccionar y modificar, de ahí que, como ya se estableció, **solamente genera un breve indicio de los datos que en ella se consignan...**”

<sup>5</sup> En dicha resolución, este órgano jurisdiccional determinó: “En consideración de este órgano de control constitucional, el Tribunal local actuó conforme a Derecho, pues en coincidencia con sustentado por la tesis 1a. CLX/2014 (10a.), emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup>, se le otorgó plenitud de facultades al IETAM para determinar la comisión o no de la conducta denunciada, ya que el Tribunal local únicamente se concretó delimitar que ante la indebida valoración del cúmulo probatorio, el IETAM **pasó por alto que sí se acreditaban los hechos denunciados, debiendo dicha autoridad atender puntualmente y en su totalidad**

### 1.3. Segunda resolución del Instituto local y del Tribunal local

**1.3.1. Resolución del Instituto local que insiste en no tener por acreditados los hechos.** El tres de julio, en cumplimiento a ello, el Instituto local volvió a declarar la **inexistencia** del uso indebido de recursos públicos al considerar, nuevamente, que los hechos no se acreditaron, porque la prueba consistente en un video del portal electrónico de noticias *Hoy Tamaulipas*, sólo demuestra un indicio de los hechos denunciados (IETAM/CG-33/2019).<sup>6</sup>

**1.3.2. Recurso de apelación que revoca para ordenar que se tengan por acreditados los hechos.** En desacuerdo, el siete de julio, el PAN interpuso recurso de apelación. El cuatro de septiembre, el Tribunal local **revocó** la resolución del Instituto local porque, desde una sentencia previa, incluso confirmada por esta Sala Regional, se determinó que los hechos sí estaban acreditados; en consecuencia, ordenó emitir una nueva determinación, a fin de verificar si los hechos constituían o no la infracción de uso indebido de recursos públicos (TE-RAP-71/2019).

4

### 1.4. Tercera resolución del Instituto local y del Tribunal local

**1.4.1. Resolución del Instituto local que sanciona al Presidente Municipal.** El once de octubre, en cumplimiento a la sentencia, el Instituto local declaró, por un lado, la **existencia** del uso indebido de recursos públicos de Mario Alberto López Hernández y lo sancionó con una multa de \$45,624.60 (cuarenta y cinco mil seiscientos veinticuatro pesos 60/100), al considerar que en las expresiones denunciadas solicitó *implícitamente un apoyo político*

---

*dicha cuestión, conforme a las consideraciones y los lineamientos que se plasmaron en la resolución aquí impugnada.*

<sup>6</sup> El Instituto local, en su segunda resolución, en la página 25 señaló: “... tenemos que en los autos que conserva en el presente sumario únicamente obra un indicio sobre dichas expresiones, ya que éstas sólo constan en una videograbación contenida en el portal electrónico de noticias ‘Hoy Tamaulipas’, y que por tal motivo no se puede adminicular para ese efecto con alguna otra probanza que lo robustezca...”

“... al solo existir indicios del hecho en cuestión, no se tiene por actualizada la comisión de uso indebido de recursos públicos...”

“...el acusador no acreditó las imputaciones que dieron origen a su queja, sino que, sustentó su acusación en afirmaciones sin soporte probatorio idóneo...”

“...en el presente caso no se cuenta con elementos de prueba de los cuales se pueda desprender objetivamente la responsabilidad del C. Mario Alberto López Hernández, no es posible tenerlo por responsable por la comisión de uso indebido de recursos públicos.”



electoral y, por otro, la **inexistencia** de la infracción atribuida a MORENA por culpa *in vigilando* (IETAM/CG-44/2019).<sup>7</sup>

**1.4.2. Recursos de apelación que confirma la sanción.** En desacuerdo, el quince y diecisiete de octubre, Mario Alberto López Hernández y el PAN, respectivamente, interpusieron recursos de apelación.

El veinticuatro de enero de dos mil veinte,<sup>8</sup> el Tribunal local **confirmó** la resolución del Instituto local, al considerar que el mensaje del Presidente Municipal contenía una solicitud implícita de apoyo político electoral para repetir el triunfo obtenido en una fecha que coincidía con el proceso electoral 2017-2018 y que, por la calidad de funcionario público, tiene prohibido realizar; por otro lado, también **confirmó** el monto de la multa, al estimar que no fue excesiva ni desproporcionada (TE-RAP-79/2019 y acumulado).

## 1.5. Juicios Electorales Federales

**1.5.1. Demanda.** Inconformes, el veintinueve y treinta de enero, Mario Alberto López Hernández y el PAN presentaron juicio constitucional. El treinta y uno de enero y cinco de febrero, respectivamente, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional integró los expedientes SM-JE-4/2020 y SM-JE-5/2020 y los turnó a la ponencia a su cargo y, en su oportunidad, radicó, admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción.

**1.5.2. Tercero interesado.** El cuatro de febrero, compareció el PAN, como tercero interesado, en el juicio electoral SM-JE-4/2020.

**1.5.3. Engrose.** En sesión pública de esta fecha, el Magistrado Instructor sometió a consideración del Pleno de esta Sala Regional el proyecto de sentencia respectivo. Por mayoría de votos se rechazó la propuesta, por lo que se designó al Magistrado Yairsinio David García Ortiz como encargado de elaborar el engrose correspondiente.

---

<sup>7</sup> El Instituto local en su tercera resolución, en las páginas 32, 33 y 46 señaló: "... se desprende una solicitud implícita de apoyo político electoral, lo cual se encuentra vedado para cualquier funcionario público..."

"... el señalado servidor público faltó al deber de abstención durante el proceso electivo, en específico, durante el periodo de intercampana, con lo cual se vulnera el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos..."

"...se considera procedente calificarla como Grave Ordinaria, por lo que esta autoridad electoral estima procedente imponer al denunciado como sanción una multa de quinientas cuarenta veces la unidad de medida y actualización, equivalente a \$45,624.60..."

<sup>8</sup> En lo subsecuente, las fechas se entenderán referidas al año dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

## 2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se controvierte la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas que confirmó la existencia de la infracción, consistente en uso indebido de recursos públicos, atribuida al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Matamoros, Tamaulipas, entidad federativa que se ubica dentro de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la cual este órgano ejerce su jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el doce de noviembre de dos mil catorce y en los que se estableció el juicio electoral como el medio para conocer de aquellos asuntos en los cuales se impugnen actos o resoluciones en la materia que no admitan ser controvertidos a través de los distintos juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6

## 3. ACUMULACIÓN

Procede acumular el expediente SM-JE-5/2020 al SM-JE-4/2020, al ser éste el primero que se recibió en esta Sala Regional, pues existe conexidad en el acto que se combate al tratarse de la misma resolución del Tribunal local. Por tanto, agréguese copia certificada de esta sentencia al expediente acumulado.<sup>9</sup>

## 4. PROCEDENCIA

Se cumplen, en los términos expuestos en los acuerdos de admisión correspondientes.<sup>10</sup>

## 5. TERCERO INTERESADO

Comparece como tercero interesado el PAN, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, en los términos que se precisan en el acuerdo citado.

---

<sup>9</sup> Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>10</sup> Acuerdos que obra en las constancias de los expedientes en que se actúa.



## 6. ESTUDIO DE FONDO

### 6.1. Materia de la controversia

**Sentencia impugnada.** El presente asunto tiene su origen en las denuncias que el PRI y el PAN presentaron en contra de MORENA y del Presidente Municipal de Matamoros, Mario Alberto López Hernández, al considerar que dicho alcalde “instruy[ó] a funcionarios del gobierno e integrantes de los Comités de obra de infraestructura de la Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social del Ayuntamiento de Matamoros para trabajar unidos el día dos de junio para, refrendar el triunfo de MORENA, lo que se advierte como una intromisión del gobierno municipal de Matamoros para favorecer a los candidatos emanados de su Partido Político, lo que necesariamente se traduce en una ilegalidad por el apoyo abierto en horas de trabajo y con funcionarios públicos, haciendo uso de recursos públicos para favorecer al Partido Político [MORENA]”.

Lo anterior con motivo de la participación del Presidente Municipal en un evento en el que tomó protesta a los referidos comités, en el cual el emitió el siguiente mensaje:

“Quiero que todos, que nadie se quede atrás, unidos agarrados de las manos, el día dos de junio no permitamos ninguna irregularidad, no permitamos que nos hagan trampa, ese día vamos a refrendar lo que hicimos el día primero de julio del año pasado, otro triunfo más atiendan este mensaje, transmitan este mensaje porque queremos en el corazón, en la mente y en la verdad, transmitan con confianza con sus amigos, con sus familiares, con sus compañeros de trabajo que vamos bien y que nadie nos va a desviar hacia dónde vamos, que Dios los bendiga”  
(sic)

Al resolver los procedimientos sancionadores, el Instituto local determinó que se acreditó la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos ya que, si bien no se está en presencia de un llamado expreso al voto por parte del funcionario público a favor de una opción política, sí se desprende una solicitud implícita de apoyo político electoral.

Esto debido a que, a través de dicho mensaje, el denunciado realiza una solicitud a los integrantes de los comités de obra de infraestructura y contraloría social para que trasmitan el mensaje de apoyo político a sus familiares, amigos y compañeros de trabajo, induciéndolos para influir en el proceso comicial, apartándose con ello, del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 Constitucional.

El Tribunal responsable confirmó la resolución dictada por el Instituto local al considerar que:

- 8
- a) No se vulneraron los derechos del denunciado relacionados con la presunción de inocencia y el debido proceso. Esto, ya que no se depende que el Instituto local haya realizado un estudio desatinado o inexacto de la conducta infractora en tanto que, al emitir su resolución, el instituto tomó en consideración lo resuelto en el expediente TE-RAP-71/2019 para tener por acreditado el contenido del video aportado, el cual incluye el discurso y, por tanto, tener acreditada la asistencia del referido Presidente Municipal en el evento de toma de protesta de los integrantes de los multicitados comités.
  - b) Ante ello, el Tribunal responsable estimó que Mario Alberto López Hernández, al emitir el discurso, realizó expresiones equiparables con una incitación o inducción implícita a los asistentes del evento para repetir el triunfo obtenido en una fecha que coincidía con la de la jornada electoral del proceso comicial 2017-2018, vinculado con un hecho futuro en esa temporalidad, por lo que **si bien es cierto no se está en presencia de un llamado expreso al voto**, sí es evidente que se depende una solicitud implícita de apoyo político electoral, misma que por su calidad de funcionario público tiene vedado realizar.
  - c) El Instituto local sí fundamentó su determinación en la esencia de la prohibición constitucional y legal que radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni que los servidores públicos aprovechen la postura en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción de sí o de un tercero que pueda afectar la contienda electoral.
  - d) No se vulneró el principio de presunción de inocencia, ya que la autoridad responsable sí realizó un estudio pormenorizado de la conducta desplegada con base en los hechos acreditados conforme a los lineamientos fijados por la Sala Regional Monterrey en los juicios electorales SM-JE-38/2019 y SM-JE-40/2019 y los precisados por el mismo Tribunal local en cuanto a tomar en consideración:
    - a. La totalidad de los elementos probatorios.
    - b. El contexto en que fueron emitidos los mensajes, en relación al emisor y destinatarios.





- e) La sanción impuesta no es gravosa ni excesiva. El Instituto local, al individualizar la sanción, sí analizó y atendió lo contenido en los artículos 310, fracción X, y 311 de la Ley Electoral local, señalando circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones externas y medios de ejecución, la reincidencia, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones, además de tener en consideración la capacidad económica del infractor.

Asimismo, el Tribunal local determinó que la sanción se encontraba dentro de los límites razonables adecuados, al no dejar en riesgo de insolvencia al sujeto denunciado.

- f) No se vulneró el derecho de libertad de expresión, ya que dicho derecho no es absoluto y este encuentra sus límites en cuestiones de carácter objetivo como en el caso.
- g) Con relación a la supuesta omisión de dar vista a la Fiscalía, el Tribunal local declaró como inatendible dicho agravio, en tanto que en autos obra constancia que acredita que el Secretario Ejecutivo del Instituto local ordenó dar vista a la referida autoridad, con copia de la denuncia y sus anexos.
- h) Por último, en cuanto a la omisión de dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, el Tribunal responsable determinó dejar a salvo los derechos del partido actor a fin de estar en posibilidad de presentar su reclamo ante las autoridades que estimara pertinentes para que, conforme a sus atribuciones, resolvieran lo que en derecho consideren procedente en la vía que consideren idónea.

#### **Pretensiones y planteamientos.**

- a) El ciudadano actor pretende la revocación de la sentencia impugnada, porque:
- a. El mensaje que se expuso en el evento de toma de protesta en ningún momento tuvo por objeto, ni muchos menos es equiparable a una incitación o inducción implícita a los asistentes del evento para que votaran por algún partido político o bien por algún candidato.
  - b. Para que dicho mensaje estuviera catalogado como tal, era necesario que se invitara a los integrantes de los comités a que votaran por algún partido determinado o bien por algún candidato de

un partido específico, expresiones que en ningún momento del evento se materializaron y las que se expusieron no pueden catalogarse como una inducción o una incitación por un partido político determinado ni por candidato alguno.

- c. Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia ya que debe existir prueba directa en la que aparezca el actor haciendo un llamado al voto por determinado partido político o candidato, lo cual es requisito para que se materialice la violación al principio de equidad en la contienda electoral.
- d. El Tribunal local no señala cómo dicho mensaje vulneró el principio de equidad en la contienda electoral.
- e. La autoridad responsable indebidamente confirmó la sanción impuesta, ya que no existe prueba alguna para establecer que en el mensaje de donde nació la infracción se expuso de manera clara que se llamara a votar por determinado partido político. En esa medida, el Tribunal local tenía la obligación de estudiar los grados de la infracción, es decir, exponer de manera clara y explícita el por qué la infracción supuestamente acreditada ante el Instituto local debía calificarse como grave ordinaria.

**b) El PAN**, a su vez, solicita la modificación de la sentencia a fin de que se ordenen las vistas requeridas, ya que considera que:

- a. El Tribunal local indebidamente determinó colmado el deber que el artículo 113, fracción XXVI, de la Ley Electoral local, impone al Secretario Ejecutivo del Instituto local, con la emisión del acuerdo que ordena la remisión a la Fiscalía de la copia de la denuncia y sus anexos porque:
  - i. Dicha vista se efectuó en la etapa de presentación de la denuncia cuando los hechos aún tenían la calidad de indicios más no como un delito cometido.
  - ii. El Tribunal local debió constatar que, efectivamente, se remitieron las constancias descritas a la Fiscalía.
- b. El Tribunal responsable no fundó ni motivó su determinación de sólo dejar a salvo los derechos del partido actor en cuanto a su reclamo



sobre la omisión de dar vista al Congreso del Estado como superior jerárquico.

**Cuestiones por resolver:**

- a) Si fue conforme a Derecho que el Tribunal local haya confirmado la existencia de la infracción atribuida al Presidente Municipal de Matamoros, Mario Alberto López Hernández, aun y cuando no existe una prueba directa en que se acredite que el denunciado hizo un llamado al voto por determinado partido o candidato.
- b) Si fue acertado que el Tribunal local confirmara la sanción impuesta.
- c) Si fue correcto que el Tribunal responsable tuviera por cumplida la obligación del Secretario Ejecutivo del Instituto local de dar vista al Ministerio Público, con el acuerdo por el cual se remite copia de la demanda y sus anexos a la Fiscalía.
- d) Si el Tribunal local confirió razones para concluir que no procedía dar vista al Congreso del Estado de la determinación adoptada por el Instituto local en el procedimiento sancionador de cuenta.

**6.2. Decisiones**

Esta Sala Regional considera que se debe **modificar** la sentencia impugnada para los siguientes efectos:

**1. Se deja subsistente el estudio por el que se confirma la acreditación de la infracción y la determinación de la sanción porque:**

- a) Los agravios del ciudadano actor son ineficaces al no combatir frontalmente las consideraciones en las que se sustenta la decisión controvertida.
- b) El Tribunal local correctamente determinó que el Secretario Ejecutivo del Instituto local cumplió con la obligación prevista en el artículo 113 de la Ley Electoral local, al haber remitido a la Fiscalía copia de la demanda y sus anexos.

**2. Se deja insubsistente el apartado 6.4.5 de la sentencia impugnada, únicamente en la porción en la que el Tribunal local determina dejar a salvo los derechos del PAN en relación a la solicitud de dar vista al**

**Congreso del Estado de Tamaulipas, ya que sí resulta procedente dicha solicitud.**

### **6.3. Justificación de las decisiones**

#### **6.3.1. Los agravios del ciudadano actor por los que sostiene la inexistencia de una solicitud para votar por determinada opción política son ineficaces para revocar la sentencia dictada por el Tribunal responsable**

El Tribunal responsable determinó confirmar la resolución dictada por el Instituto local que tuvo por acreditada la infracción relativa al indebido uso de recursos públicos por parte de Mario Alberto López Hernández en su calidad de Presidente Municipal de Matamoros, al considerar que, tal como lo señaló la autoridad administrativa, **si bien es cierto no se está en presencia de un llamado expreso al voto**, sí es evidente que se desprende una solicitud implícita de apoyo político electoral, misma que, por su calidad de funcionario público, tiene vedado realizar.

12 El razonamiento del Tribunal local se sostiene en la existencia de un análisis por parte del Instituto local, no sólo del mensaje emitido sino del contexto integral del evento denunciado, en el cual se valoró la calidad del emisor y los receptores, la naturaleza del evento mismo, para concluir que se desprendía una solicitud implícita de apoyo político electoral que generó condiciones que afectaban la imparcialidad en el uso de recursos públicos y el interés general.

Para controvertir las razones del Tribunal responsable, el ciudadano actor alega que no es posible catalogar su mensaje como una incitación o inducción implícita a los asistentes al evento para decantarse por alguna opción política específica. En esa línea, el actor sostiene que para que ello fuera así se requería que en dicho mensaje se hubiese invitado a los integrantes de los comités a votar por un determinado partido político o candidato, por lo que, al no existir una prueba directa que demuestre tal cuestión, no era factible establecer la existencia de la infracción, ni la violación al principio de equidad en la contienda electoral.

Del análisis de los argumentos hechos valer por el ciudadano promovente se advierte que los mismos están dirigidos específicamente a justificar la inexistencia de un llamamiento expreso para votar a favor de un partido político o candidato específico; sin embargo, como se adelantó, el Tribunal local coincide en lo aseverado por el actor en cuanto a la inexistencia de una



solicitud para votar por una opción específica, es por distintas razones que dicho órgano jurisdiccional consideró que debía confirmarse la determinación dictada en los procedimientos sancionadores de mérito.

Estas razones, el llamamiento implícito, la petición a los más de tres mil delegados que se reconoce asistieron al evento, de hacer algo a lo que no están llamados, como es transmitir a familiares y amigos que deben refrendar un triunfo, y que el gobierno actual va muy bien, como lo consideró el Tribunal local, se traduce en una infracción al incidir en el proceso electoral.

En ese sentido, son ineficaces los motivos de disenso del ciudadano actor en los que se limita a sostener la inexistencia de una solicitud expresa a votar por determinada opción política.

**6.3.2. Es ineficaz el agravio por el que el ciudadano actor sostiene que el Tribunal local omite determinar la forma en que se vulneró la equidad en la contienda con el hecho denunciado**

}

Es preciso señalar que la resolución que aquí se revisa es la sentencia emitida por el Tribunal local, a través de la cual se analizó la legalidad de la determinación dictada por el Instituto local, al resolver los procesos sancionadores a la luz de los agravios vertidos por quienes figuraron como actores en dicha instancia.

En esa medida, es claro que era el Consejo General en quien recaía la obligación de justificar si la conducta acreditada vulneraba el principio de equidad y no en el Tribunal local al revisar dicha determinación, ya que la actuación de dicho órgano jurisdiccional se limita a realizar el estudio de la legalidad de la resolución administrativa a partir de los planteamientos efectuados por la parte actora.

En esa lógica, no correspondía al Tribunal responsable realizar algún estudio para verificar si los actos motivo de la infracción trascendieron al principio de equidad, cuando el actor fue omiso en hacer valer dicho motivo de disenso ante la referida instancia local, por lo cual deviene ineficaz su planteamiento ante esta Sala Regional.

**6.3.3. La acreditación de la infracción y la imposición de la sanción al sujeto denunciado no se basaron en la existencia de un llamado expreso al voto**

En la instancia local, el ciudadano actor se inconformó con la sanción impuesta por el Instituto local, entre otros aspectos, al considerar que la misma resultaba gravosa y excesiva, colocándolo en un estado de insolvencia, además de que, al calificarla como grave ordinaria, la misma sobrepasaba la calificación de dicha conducta, pues en ningún momento se hizo un llamamiento al voto.

Al respecto, el Tribunal responsable consideró que el Instituto local sí señaló las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones externas y medios de ejecución y determinó que fue correcto que dicha infracción haya sido calificada como grave ordinaria, atendiendo a las circunstancias que rodeaban la referida conducta.

Esto es, se trató de una infracción que consistió esencialmente, en que Mario Alberto López Hernández, en su calidad de Presidente Municipal de Matamoros, Tamaulipas, acudió a un evento gubernamental en el cual no se limitó a tomar protesta a funcionarios municipales, sino que también realizó manifestaciones de carácter político electoral, al invitar a cuidar el proceso, a solicitar intervenir en él, para refrendar un triunfo, conducta infractora que se llevó a cabo siete días previos al inicio de la campaña electoral del proceso 2018-2019.

Como se advierte, el actor parte de la premisa inexacta de que, al no existir una solicitud directa para votar por determinada opción política, fue indebida la calificación de la falta como grave ordinaria.

Sin embargo, tal como se expuso en apartados anteriores, la acreditación y la consecuente calificación de la infracción no se basó en la existencia de un llamamiento abierto del voto para algún partido o candidato, sino que ésta se debió a una incitación o inducción implícita a los asistentes del evento para repetir el triunfo obtenido en una fecha que coincidía con la de la jornada electoral del proceso comicial 2017-2018, vinculado con un hecho futuro en esa temporalidad, de lo que resulta evidente, como correctamente concluyó la autoridad local, la existencia de una solicitud implícita de apoyo político electoral, misma que, por su calidad de funcionario público, tiene vedado realizar.



En ese sentido, el agravio vertido por el actor es ineficaz para dejar sin efectos las consideraciones que el Tribunal local tuvo para confirmar la calificación de la infracción.

#### **6.3.4. Fue correcto que el Tribunal responsable tuviera por cumplida la obligación del Secretario Ejecutivo del Instituto local de dar vista al Ministerio Público**

El PAN afirma que fue incorrecto que el Tribunal local tuviera por satisfecha la obligación del Instituto local de dar vista al Ministerio Público, que establece el artículo 113, fracción XXVI, de la Ley Electoral local,<sup>11</sup> ya que a su consideración no debió efectuarse en la etapa de presentación de la denuncia, porque en ese momento sólo se trataba de indicios y no de un delito acreditado.

Además, el partido actor expone que, en todo caso, el Tribunal local debió cerciorarse que dichas constancias efectivamente fueron remitidas a la Fiscalía.

No le asiste la razón al PAN.

Esto es así, en primer lugar, porque las resoluciones de los procedimientos sancionadores competencia del Instituto local concluyen con la determinación de la existencia o no de una infracción, más no así de un delito como lo asevera el partido actor.

En esa medida, basta con que el Secretario Ejecutivo remita la demanda y sus anexos al Ministerio Público cuando considere que los hechos ahí denunciados pudiesen actualizar algún delito ya que será esta autoridad quien deberá investigar en el ámbito de su competencia si existen elementos para acreditar el mismo.

Por otra parte, tampoco asiste la razón al PAN cuando asegura que el Tribunal local debió cerciorarse de que se hayan remitido efectivamente a la Fiscalía copia de la denuncia y los anexos.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que existe una presunción de que todas las autoridades actúan de buena fe y en el caso no hay elementos que pongan en duda la veracidad del oficio de remisión que dirige el Secretario

---

<sup>11</sup> **Artículo 113.-** Corresponde al Secretario Ejecutivo del Consejo General: [...] XXVI. Dar vista al ministerio público cuando se tenga conocimiento o presuma la actualización de algún delito;

Ejecutivo del Instituto local a la referida autoridad, motivo por el cual no hay razones para desconfiar de lo informado.

**6.3.5. Procede dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, a fin de que determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia**

Asiste la razón al PAN en cuanto a que el Tribunal responsable no fundó ni motivó su determinación de sólo dejar a salvo los derechos del partido actor en cuanto a su reclamo sobre la omisión de dar vista al Congreso del Estado como superior jerárquico.

Esto es así, porque el Tribunal local fue omiso en razonar porqué no procedía atender la solicitud del PAN.

Si bien, ante tal deficiencia, lo ordinario sería ordenar al Tribunal local que se pronunciara sobre el tópico en cuestión a fin de subsanar tal irregularidad, esta Sala Regional considera procedente atender el mismo en plenitud de jurisdicción en virtud del tiempo que ha implicado el desahogo de la presente cadena impugnativa.

16

Esta Sala estima que asiste la razón al PAN en cuanto a que el Instituto local debió ordenar dar vista al Congreso del Estado del Tamaulipas con lo actuado en el expediente, ante la posible configuración de tipos de responsabilidad diversos al electoral.

En el caso se tuvo por acreditada la infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal por parte de Mario Alberto López Hernández en su carácter de Presidente Municipal de Matamoros, Tamaulipas, por lo que, tomando en cuenta lo establecido por el artículo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estima que debe aplicarse lo previsto en el artículo 457, párrafo 1, del mismo ordenamiento, que dispone que cuando las autoridades o los servidores públicos cometan alguna infracción a la legislación electoral se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, se presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

En consecuencia, en virtud de que, en términos del artículo 9, fracción VI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, el Congreso del Estado, a través de sus Comisiones, es la autoridad competente para investigar e imponer las sanciones que correspondan tratándose de las





responsabilidades administrativas de los servidores públicos miembros de los Ayuntamientos; se estima procedente dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, con copia certificada de la presente resolución, así como de las constancias que integran el expediente, a fin de determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia.

## 7. EFECTOS

Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas en los recursos de apelación TE-RAP-79/2019 y su acumulado TE-RAP-80/2019, a fin de:

**I. Dejar subsistente** el estudio por el que se confirma la acreditación de la infracción y la imposición de la sanción.

**II. Dejar sin efectos** el apartado 6.4.5 de la sentencia impugnada, **únicamente** en la porción en la que el Tribunal local determina dejar a salvo los derechos del PAN en relación a la solicitud de dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas.

En consecuencia, se **ordena dar vista** al Congreso del Estado de Tamaulipas, con copia certificada de la presente resolución, así como de las constancias que integran el expediente, a fin de que determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia.

## 8. RESOLUTIVOS

**PRIMERO.** Se acumula el expediente SM-JE-5/2020 al diverso SM-JE-4/2020. Por tanto, agréguese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **modifica** la sentencia impugnada en los términos precisados en el apartado de efectos del presente fallo.

**TERCERO.** Se da vista al Congreso del Estado de Tamaulipas a fin de que determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

**NOTIFÍQUESE.**

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, en los siguientes términos: por **unanimidad de votos** por lo que hace al punto resolutivo primero y, en cuanto a los resolutivos segundo y tercero, por **mayoría de votos** de la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Yairsinio David García Ortiz con el voto en contra del Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ERNESTO CAMACHO OCHOA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

18

**YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CATALINA ORTEGA SÁNCHEZ**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO ERNESTO CAMACHO OCHOA EN LOS JUICIOS ELECTORALES SM-JE-4/2020 Y SM-JE-5/2020 ACUMULADOS<sup>12</sup>.**

En razón de que me aparto del sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, formulo el presente **voto particular** con la finalidad de exponer los

---

<sup>12</sup> Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, segundo párrafo, y 199, fracción v, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48, último párrafo, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



argumentos que difieren respecto de la determinación asumida en los juicios indicados.

#### Esquema

**Apartado I.** Consideraciones de la decisión aprobada por la mayoría

**Apartado II.** Sentido y argumentos del voto particular

**Apartado III.** Desarrollo del voto particular o motivo del disenso

### **Apartado I.** Consideraciones de la decisión aprobada por la mayoría

En la sentencia, la mayoría sostiene que debe **modificarse** la del Tribunal local, a fin de: **I. Dejar subsistente** el estudio por el que se confirma la acreditación de la infracción y la imposición de la sanción, al estimarse que: **a)** los agravios del ciudadano actor no combaten frontalmente las consideraciones en las que se sustenta la decisión controvertida, y **b)** correctamente se determinó que el Secretario Ejecutivo del Instituto local cumplió con la obligación de dar vista a la FEPADE, por otro lado, **II. Dejar sin efectos** la determinación de dejar a salvo los derechos del PAN en relación con la solicitud de dar vista al Congreso del Estado de Tamaulipas, y por ello, la mayoría ordena dar vista al Congreso del estado a fin de que determine lo que corresponda en el ámbito de su competencia.

Por tanto, esencialmente, la mayoría considera que los planteamientos del Presidente Municipal son insuficientes para que esta Sala Regional analice y estudie su pretensión consistente en que no se acredita la infracción por uso indebido de recursos públicos que se le atribuye.

### **Apartado II.** Sentido y argumentos del voto particular

En esta ocasión no comparto la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Regional, y emito el presente **voto particular**.

**En primer lugar**, porque desde mi punto de vista, lo alegado por el Presidente Municipal sancionado sí es suficiente para analizar si el Tribunal local debía tener por acreditada la infracción y confirmar la sanción que le fue impuesta, al considerar que el contenido del mensaje denunciado contenía una solicitud implícita de apoyo político electoral, prohibida para cualquier servidor público, lo cual, a mi parecer, es suficiente para que esta Sala analice si existen elementos inequívocos que conduzcan a considerar que el mensaje del Presidente Municipal de Matamoros es un llamado implícito al voto a favor de un candidato o partido político.

**En segundo lugar**, en consecuencia, desde mi perspectiva, a partir de la manera en la que se fue conformando la presente controversia en instancias previas, **bajo una perspectiva retrospectiva sancionadora y no preventiva, el análisis contextual y directo de las expresiones del mensaje**, es insuficiente para acreditar la infracción de uso indebido de recursos públicos.

Ello, debido a que, el actor se queja de la falta de manifestaciones expresas e implícitas para acreditar la infracción, y del análisis mencionado no se advierten, **implícitamente**, menciones que inequívocamente conduzcan a concluir que existe alguna instrucción o solicitud de apoyo político electoral, o respaldo o rechazo a una plataforma, **para favorecer a un partido político o candidato**.

Pues, además de que el mensaje denunciado no contiene expresiones que de forma objetiva, clara, abierta y sin ambigüedad soliciten el voto en favor de una opción política específica, **tampoco se demuestra que las expresiones, implícitamente**, tengan un significado **equivalente y unívoco de apoyo** o rechazo hacia un partido político, que es lo que exige el criterio que existe sobre el tema.

Por lo anterior, para el suscrito, lo denunciado en el contexto procesal que puede ser analizado, es insuficiente para acreditar la infracción atribuida al denunciado, y, por tanto, consideraría que la sentencia debe revocarse, como se explica de manera detallada en el apartado siguiente.

### **Apartado III. Desarrollo del voto particular o motivo del disenso**

#### **Tema i. Sí existe agravio suficiente para analizar la pretensión del Presidente Municipal**

Para el suscrito, del escrito de demanda del Presidente Municipal se advierten los siguientes agravios:

a) El Tribunal local *efectúa una interpretación inexacta del texto que refiere expuso*, porque de la interpretación del mensaje *en ningún momento tuvo por objeto, ni mucho menos es equiparable a una incitación o inducción implícita a los asistentes del evento a que votaran por algún partido político o bien por algún candidato*.



b) Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia, porque en el caso, *no existe prueba directa con la que se acredite que el mensaje contiene una incitación o bien una inducción al voto por un partido político o candidato.*

c) No se establece cual fue el *método de interpretación que se siguió para determinar que el mensaje referido vulnera el principio de equidad.*

De ahí que, aunado a que el impugnante sí reitera sin conexión con la sentencia que, no debió ser sancionado porque no realizó un llamado expreso al voto, también considero que sí pide que esta Sala analice si existen elementos inequívocos que conduzcan a considerar que el mensaje del Presidente Municipal de Matamoros es un llamado implícito al voto a favor de un candidato o partido político, con lo que se acreditaría la infracción atribuida.

Por lo que, una vez precisados los planteamientos del Presidente Municipal, procederé a realizar el análisis del mensaje materia de denuncia.

## **Tema ii. El mensaje denunciado no acredita la infracción por uso indebido de recursos públicos**

### **1. Marco normativo sobre la infracción al artículo 134 Constitucional**

Considero necesario precisar que, entre otros deberes, los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Esto es, con apego a los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral (artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución).

Incluso, en el ejercicio de sus funciones, tienen el deber de aplicar los recursos públicos, humanos y materiales, así como de conducir su actuación con apego al principio de **neutralidad** establecido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, de la Constitución<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 108 a 110.

En ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como infracciones de los servidores públicos municipales el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, **cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales** (artículo 449, párrafo 1, inciso c).

La Sala Superior ha establecido que la intervención de los servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo no vulneran los principios de imparcialidad y equidad, si no se difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales<sup>14</sup>.

Por ello, se ha precisado, que quienes ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas **y presidencias municipales**), **deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones a favor o en contra de alguna opción política**, que por su investidura puedan impactar en los comicios<sup>15</sup>.

**En especial**, se ha indicado, que los funcionarios públicos tienen vedado utilizar recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, **para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía**, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

Por tanto, estimo que, **conforme al principio de tipicidad**, en consonancia con lo establecido por la Sala Superior, para acreditar la vulneración al deber de imparcialidad y neutralidad y concretamente actualizarse la infracción de uso indebido de recursos públicos imputada a un servidor público, se debe acreditar: **1)** El uso indebido de recursos públicos, y **2)** Que las expresiones utilizadas condicionen o coaccionen el voto del electorado respecto del ejercicio de su función<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia 38/2013 de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.

<sup>15</sup> Véase SUP-REP-163/2018.

<sup>16</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REP-87/2019.



En ese sentido, la infracción electoral se actualiza cuando se incumple el principio de imparcialidad que establece el artículo 134 de la Constitución, y se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidaturas o candidaturas durante los procesos electorales (artículo 304, fracción III de la Ley Electoral local<sup>17</sup>).

De manera que la infracción se configura cuando se demuestra el uso indebido de recursos y, por otro lado, cuando existe un llamado al voto o de apoyo mediante mensajes y **expresiones claras** para favorecer la victoria o derrota de un candidato o partido político en particular.

En el entendido de que las expresiones pueden ser expresas, o bien, implícitas, siempre que sean equivalentemente funcionales, como lo ha sostenido la Sala Superior, siempre que objetiva e inequívocamente conduzcan a demostrar el elemento de la infracción.

Esto, precisamente, porque conforme al principio de tipicidad, la actualización de una infracción sólo puede darse cuando se acreditan objetiva y certeramente los elementos que la integran.

De ahí que, la Sala Superior considere que, para acreditar que un mensaje se emitió con la intención de llamar a votar o pedir apoyo en favor o en contra de cualquier candidato o partido político, se debe analizar si las manifestaciones son, expresa o implícitamente, objetivas y sin ambigüedad en tal sentido.

Por un lado, **expresamente**, cuando las expresiones que se emiten trascienden al electorado y suponen un mensaje que se apoye en alguna de las palabras que, ejemplificativamente, se mencionan: “vota por”, “elige a”, “rechaza a” o “la plataforma de x es la que nos favorece”.

Por otro, **implícitamente**, la infracción se actualiza cuando las manifestaciones no son abiertas o expresas en cuanto a la solicitud de apoyo, respaldo o rechazo a alguna fuerza política, pero, aun de manera implícita, conducen inequívocamente a la conclusión de presión o solicitud del voto a

<sup>17</sup> **Artículo 304.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales o federales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público del Estado: [...] III. El incumplimiento de lo establecido en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución Federal; [...]

}

favor o en contra de un candidato o partido político<sup>18</sup>, siempre que las expresiones inequívocamente **tengan un sentido equivalente** de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien<sup>19</sup>.

### **1.1. Parámetro de análisis de la infracción de uso de recursos públicos a través de expresiones o hechos equivalentemente funcionales**

La violación al principio de imparcialidad e indebido uso de recursos públicos, a través de expresiones funcionalmente equivalentes, como lo anticipé, requiere, precisamente, que se acredite el uso de recursos públicos y su incidencia para favorecer a alguna fuerza en el proceso electoral.

Por ello, considero que las acciones o manifestaciones, aun cuando sean implícitas, deben implicar objetivamente el uso de un recurso público, y favorecer a alguna fuerza política, ya sea mediante el llamado implícito a favor o en contra de una candidatura o partido político, el posicionamiento de alguna persona o partido, y la publicitación o petición de apoyo a una plataforma electoral, o bien, el rechazo de una opción electoral de una forma inequívoca<sup>20</sup>.

En el entendido de que el análisis, precisamente, por la naturaleza implícita de las manifestaciones o acciones cuestionadas, requiere un estudio del **hecho en sí, y de su contexto**<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Véase el SUP-REP-700/2018 y acumulados.

<sup>19</sup> *Express advocacy* (apoyo político directo) es una doctrina de la Corte Suprema de Estados Unidos, surgida en el caso Buckley vs. Valeo que establece que el uso de ciertas palabras automáticamente implica un apoyo electoral directo. Da parámetros objetivos para determinar qué clase de expresiones constituyen propaganda electoral. Además, el tema ha sido analizado en diversos precedentes, tales como en las sentencias del SUP-JE-81/2019, SUP-JE-60/2018 y acumulados, SUP-JRC-134/2018, SUP-JRC-117/2018, SUP-JRC-90/2018 y SUP-JRC-45/2018, por mencionar algunos.

<sup>20</sup> De acuerdo a lo expresado en la jurisprudencia 4/2018 de rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

<sup>21</sup> Tema de equivalentes funcionales que ha sido analizado en diversos precedentes, tales como en el SUP-REP-700/2018 y acumulados, y SUP-REP-52/2019. En los que medularmente ha determinado que *el análisis de los elementos explícitos de los mensajes incluye, necesariamente, el estudio **integral del mensaje**, el **contexto** y demás características expresas, para determinar si las manifestaciones constituyen o contienen un elemento equivalente (funcional) de apoyo electoral.*

Aunado a que, *el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser una tarea aislada de palabras o signos, sino que debe incluir el análisis del contexto integral del mensaje, las características expresas a efecto de determinar si las emisiones, programas o spots contienen un **equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.***





En todos los casos, en el entendido de que el único elemento que contribuye a la seguridad jurídica y garantía del principio de tipicidad se basa en que las manifestaciones o acciones sean objetivamente valorables como trascendentes para favorecer o rechazar alguna fuerza política, porque de otra manera, estimo que se estaría vulnerando la libertad de expresión en temas políticos, de acción social, ciudadanía o participación y responsabilidad pública.

Esto último, en detrimento de una sociedad democrática, participativa y deliberativa.

En suma, la prohibición busca evitar conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida al intentar incidir en el proceso electoral de manera indirecta, pero sin que resulte válido extender la prohibición ilimitadamente a acciones o manifestaciones que objetiva o inequívocamente busquen favorecer a alguna fuerza.

Esto es, el mencionado criterio obliga a los tribunales a determinar si una acción o manifestación en sí, y en su contexto, puede ser **interpretada de manera implícita pero objetiva como una influencia positiva o negativa para una campaña o fuerza política.**

## 2. Caso concreto

En el caso, parto de que la controversia derivó de la denuncia por la posible infracción por uso indebido de recursos públicos atribuida al Presidente Municipal, porque se considera que el mensaje que emitió en el evento de toma de protesta a los integrantes de los comités de obra de infraestructura y contraloría social del Ayuntamiento de Matamoros, Tamaulipas, fue una solicitud de apoyo a un partido político.

El mensaje denunciado y analizado es el siguiente:

*“Quiero que todos, que nadie se quede atrás, unidos agarrados de las manos, el día dos de junio no permitamos ninguna irregularidad, no permitamos que se nos haga trampa, ese día vamos a refrendar lo que hicimos el día primero de julio del año pasado, otro triunfo más atiendan este mensaje, transmitan este mensaje porque queremos en el corazón, en la mente y en la verdad, transmitan con confianza con sus amigos, con sus familiares, con sus compañeros de trabajo que vamos bien y que nadie nos va a desviar hacia dónde vamos, que Dios los bendiga”*

Dicho mensaje, seguida la cadena impugnativa precisada en los antecedentes de este fallo, se definió por esta propia Sala Monterrey<sup>22</sup> y por parte del Tribunal de Tamaulipas (sin que exista controversia al respecto, porque la demanda del denunciante no se opone a ello) en el sentido de:

- Que la infracción específicamente imputada y analizada es: *uso indebido de recursos públicos, sin introducir otras conductas a la controversia.*
- Tener por identificado y acreditado como supuesto hecho infractor, el discurso emitido por el Presidente Municipal.

Bajo ese contexto, en las últimas determinaciones, el **Instituto local** concluyó que las expresiones del Presidente Municipal no violaban expresamente la ley, pero **funcionalmente se equiparan** a una solicitud de apoyo político electoral, para repetir el triunfo obtenido en una fecha coincidente con la de la jornada electoral del proceso electoral 2017-2018.

26 Ello, al estimar que, si bien no existe un llamado expreso al voto por parte del Presidente Municipal a favor de una opción política, sí se desprende una solicitud implícita de apoyo, lo que se encuentra prohibido para cualquier funcionario público.

Así, concluyó que se trató de un acto de **proselitismo implícito** por parte del Presidente Municipal en ejercicio de sus funciones, y tuvo acreditada la infracción al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos e impuso una sanción económica.

Y, en la resolución impugnada, el **Tribunal local confirmó** la determinación del Instituto local bajo una lógica similar, al señalar, esencialmente, que ese mensaje constituyó un acto de proselitismo por parte del Presidente Municipal, ya que, si bien no se hizo un llamado expreso al voto, sí se evidencia una

---

<sup>22</sup> Tal como lo sostuvo esta Sala Regional en el SM-JE-38/2019 y SM-JE-40/2019 acumulados, al establecer que *“En la especie, se estima que **no le asiste la razón** a Mario Alberto López Hernández cuando manifiesta que el Tribunal local pretende que se le imputen más conductas que las inicialmente atribuidas. Lo anterior porque como ya quedó evidenciado, el Tribunal local únicamente se concreta a referir que el Consejo General del IETAM, analizó a la luz de diversas conductas la denuncia presentada en su contra, pero no se las atribuye al actor, por el contrario, **lo que hace es ordenar a la autoridad administrativa electoral estudiar una infracción en específico: uso indebido de recursos públicos, sin introducir otras conductas a la controversia.** De ahí que sea **infundado** el motivo de inconformidad hecho valer por el actor.”*



solicitud implícita de apoyo político electoral, misma que por su calidad de funcionario público tiene prohibido realizar.

Ello, porque estimó que las expresiones son equiparables a una incitación o inducción implícita a los asistentes del evento para *repetir el triunfo obtenido en una fecha coincidente con la de la jornada electoral del proceso electoral 2017-2018*.

**Frente a ello, tenemos la impugnación del Presidente Municipal**, quien refiere que la responsable interpretó de manera indebida el mensaje denunciado, primero, porque el mensaje no contiene un llamado expreso al voto a favor de algún partido o candidato específico, es decir, no tuvo por objeto ni puede ser equiparable a una **incitación o inducción implícita** a los asistentes del evento a que votaran por algún partido, de donde se sigue su posición en cuanto a que no existe prueba directa y suficiente que sustente los argumentos de la responsable para concluir que, inequívocamente, se trató de un acto proselitista en el que solicitó apoyo hacia un partido político en particular. **En tanto que el partido denunciante no se refiere al tema**, ya que únicamente se centra en la necesidad de dar vista a la Fiscalía y al Congreso del Estado.

### 3. Valoración

El suscrito considero que, a diferencia del criterio mayoritario, así como lo establecido por el Tribunal e Instituto local, a partir de la manera en la que se fue conformando la presente controversia en instancias previas, **bajo una perspectiva retrospectiva sancionadora y no preventiva, el análisis y contextual directo de las expresiones del mensaje**, es insuficiente para acreditar la infracción de uso indebido de recursos públicos.

Ello, porque además de que el mensaje denunciado no contiene expresiones que de forma objetiva, clara, abierta y sin ambigüedad soliciten el voto en favor de una opción política específica, **tampoco se advierten, implícitamente**, menciones que inequívocamente conduzcan a concluir que existe alguna instrucción o solicitud de apoyo político electoral, respaldo o rechazo a una plataforma, **para favorecer a un partido político o candidato**, que es lo que exige el criterio que existe sobre el tema, conforme a lo siguiente:

En el caso, debemos partir del hecho acreditado consistente en que el Presidente Municipal, en la toma de protesta de los comités de obra de infraestructura de contraloría social, emitió un discurso en el que supuestamente solicitó apoyo político electoral, **por lo que se debe analizar, si ese hecho, (a) la emisión del discurso, y el (b) contexto en el que se emitió**, actualizan los elementos de la infracción de uso de recursos públicos.

Para ello, conforme la doctrina judicial expuesto, estimo que las posibles vulneraciones a los artículos 41 o 134 de la Constitución, se analizan bajo tres aproximaciones:

**A.1)** La valoración **literal** de las acciones o expresiones que realizan los sujetos de la infracción.

**B.1)** El **alcance implícito de las acciones o expresiones en las que, en sí mismas**, se base la imputación de la infracción, siempre bajo la lógica de que deberán ser **funcionalmente equivalentes o conducir objetiva e** inequívocamente a tener por demostrados los elementos de la infracción.

**B.2)** La valoración implícita de **las acciones o expresiones en el contexto** base de la imputación de la infracción, siempre bajo la lógica de que deberán ser **funcionalmente equivalentes o conducir objetiva e** inequívocamente a tener por demostrados los elementos de la infracción.

**A.1) Literalidad de la acción o mensaje cuestionado.**

El contenido del mensaje denunciado **no contiene expresiones que de forma objetiva, clara, abierta y sin ambigüedad** soliciten el voto en favor de una opción política específica, es decir, **no se advierte un llamado objetivo o expreso** de apoyo político electoral, o respaldo o rechazo a una plataforma para favorecer a un partido político o candidato.

**Por lo cual, el análisis del asunto se centra** en la posible actualización de la infracción **a través de un supuesto llamado** implícito de apoyo político y solicitud de voto a favor de un partido, **por medio de menciones objetiva y equivalentemente funcionales**.

**B.1) Análisis implícito del mensaje cuestionado, en sí mismo.**



Al respecto, considero que, a diferencia de lo validado por la responsable, las expresiones del discurso en cuestión, **en sí mismas**, resultan insuficientes para justificar objetiva e inequívocamente que el Presidente Municipal denunciado hizo un llamado implícito de apoyo a favor o en contra de determinados candidatos o fuerza política, precisamente, **porque los referentes que se toman en cuenta no conducen, objetivamente, a la actualización del segundo elemento de la infracción de uso indebido de recursos públicos, que impone que la acción o discurso cuestionado tenga un significado inequívoco** de petición de que, los servidores públicos a los que se dirigió, debían votar o apoyar a determinados candidatos o partido, o bien, respaldar o rechazar una oferta o plataforma política, dado que implícitamente pueden ser entendidas con más de un significado.

En efecto, del análisis **integral del mensaje** no se advierten menciones que implícitamente hagan referencia **clara, precisa e inequívoca sobre la empatía o rechazo hacia una determinada opción política.** )

Esto, porque no se menciona algún adjetivo sobre la virtud o el demérito del trabajo o conducta realizada por una determinada persona u opción política.

Es más, ni siquiera se identifica el nombre de una persona, partido político o coalición, ni mucho menos una invitación a la ciudadanía a votar en favor de alguien en específico.

Así, las frases como que *“unidos agarrados de las manos, el día dos de junio, no permitamos ninguna irregularidad, no permitamos que nos hagan trampa”*, **no constituyen expresiones objetivas** con las que de manera implícita se pueda ceñir con objetividad, la petición de apoyo a favor o en contra de una fuerza política.

Sino que, con independencia de su pertenencia jurídica, en otros ámbitos del derecho pueden entenderse referidas al deber que tiene de verificar que los programas sean utilizados exclusivamente para sus fines, derivado de la oportunidad que tiene para su implementación y supervisión al haber sido generados por una administración que inició en una elección previa.

Aunado a que la frase *“no permitamos ninguna irregularidad”* también puede ser interpretada de distintas maneras, pues pudiera implicar un llamado del

Presidente Municipal a que los integrantes de los comités de obra de infraestructura y contraloría social cumplan con sus funciones como órganos auxiliares del Ayuntamiento, ello no significa que ese sea el contenido del mensaje, sino que sirve para advertir los diversos significados que pueden tener las frases en análisis.

En tanto, las frases como que “ese día vamos a refrendar lo que hicimos el día primero de julio del año pasado” igualmente **no tienen un sólo significado unívoco**, sino que, en el contexto interno del discurso, también pueden ser referidas a las funciones realizadas por los órganos auxiliares del Ayuntamiento, es decir, no puede entenderse exclusivamente con la necesidad o conveniencia de favorecer una candidatura, sino a la manera en que como servidores públicos deben comportarse el día de la elección o en el contexto electoral.

Además, no es claro que con dichas frases se presente una plataforma electoral con el objetivo de posicionarse frente a las preferencias de la ciudadanía en detrimento del resto de las opciones políticas que participan en un proceso electoral.

En ese sentido, no advierto que las manifestaciones empleadas por el Presidente Municipal llamen al voto o soliciten apoyo de forma **objetiva, clara, abierta y sin ambigüedad**, en favor o en contra de un candidato o partido, publiciten plataformas electorales o posicionen a alguien con el fin de que obtenga una candidatura, o bien, que contengan, **implícitamente**, un **significado equivalente de apoyo** o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca<sup>23</sup>.

Por tanto, considero que, contrario a lo sostenido por el Tribunal local, el mensaje denunciado no tiene una finalidad o propósito electoral de solicitar apoyo o el voto de la ciudadanía.

## **B.2) Análisis contextual del mensaje implícito cuestionado.**

---

<sup>23</sup> Resulta aplicable a contrario sensu el criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-REP-52/2019, pues en ese caso se consideró que las frases “Miguel Barbosa, Candidato a Gobernador. Coalición “Juntos Haremos Historia en Puebla” “Tenemos que construir la paz. Comencemos por reconciliarnos y construyamos juntos la transformación de Puebla”, sí existía una manifestación de apoyo o promoción equivalente a un **llamamiento expreso**, pero porque en ese asunto, sí se acreditó que de manera **objetiva** o razonable podría ser interpretado como una **manifestación inequívoca que llama a votar por** Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, como candidato a la gubernatura de Puebla por la Coalición “Juntos Haremos Historia en Puebla.



Asimismo, estimo que el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye **necesariamente el análisis del contexto integral** del mensaje y las demás características expresas, a fin de determinar si el mensaje constituye o contiene un equivalente funcional de solicitud de apoyo electoral expreso de una forma inequívoca.

En principio, se debe señalar que, en el caso, la difusión del mensaje en estudio **se realizó el 7 de abril**, es decir, aproximadamente 2 meses antes de la jornada de elección de integrantes del Congreso en Tamaulipas, y antes de que iniciara el periodo de campañas.

El evento en el que se emitió el mensaje en cuestión fue la toma de protesta a los integrantes de los comités de obra de infraestructura y contraloría social del Ayuntamiento de Matamoros, Tamaulipas. Esto es, en un evento interno del Ayuntamiento o gobierno municipal, no abierto a la ciudadanía. Menos de naturaleza proselitista o política, pues no existe controversia al respecto.

En la emisión de dicho mensaje, según la certificación correspondiente de una nota periodística, se hace constar el contenido del discurso, así como la referencia a que estuvieron presentes los integrantes de los órganos auxiliares del Ayuntamiento.

Así, del contexto integral del mensaje y sus características, se advierte que:

- a) El presidente municipal de Matamoros, Tamaulipas, acudió a la toma de protesta de integrantes de los comités de obra de infraestructura y de contraloría social<sup>24</sup>.
- b) El evento no es de naturaleza proselitista sino gubernamental, al dirigirse a las personas a las que se les tomaría protesta como órganos auxiliares del Ayuntamiento.
- c) El mensaje se emitió previamente al inicio de las campañas electorales del proceso electoral para renovar el Congreso del Estado de Tamaulipas.

---

<sup>24</sup> Tal como se advierte de la contestación de los hechos denunciados de la foja 191 a 199 del cuaderno accesorio único.

d) Los destinatarios **no** se encuentran relacionados directa o indirectamente con algún partido político o candidato.

e) El evento estuvo dirigido a ciudadanos elegidos para integrar órganos auxiliares del Ayuntamiento, que tienen entre otras funciones, la vigilancia del ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas sociales en el municipio<sup>25</sup>.

En suma, para el suscrito, la valoración del contenido del mensaje en el contexto mencionado no contribuye a concluir que existió un llamado o solicitud con contenido **implícitamente equivalente y unívoco** de apoyo o rechazo hacia un candidato o partido político, porque, razonablemente, presenta diversas lecturas.

Esto, porque **el contexto**, lejos de sumar elementos para construir implícitamente manifestaciones **objetivas**, que permitan acreditar que se benefició a algún candidato o partido, **abiertamente se suman a lo mencionado en el discurso**: que el Presidente Municipal hizo un llamado a los funcionarios de órganos auxiliares del Ayuntamiento, para que evitaran la realización de conductas indebidas que trascendieran a la elección (que no permitieran la trampa).

Circunstancia que, con independencia de la forma apropiada o no con la que es manejada por el Presidente Municipal, evidentemente, no implica que el emisor buscó el respaldo, apoyo, o bien, llamado al voto.

---

<sup>25</sup> Ello conforme lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas:

ARTÍCULO 38.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios impulsarán la Contraloría Social y su representación en la participación organizada de los beneficiarios de los programas sociales financiados parcial o totalmente con recursos estatales o municipales.

ARTÍCULO 39.- Son funciones de la Contraloría Social: [...]

II.- Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas sociales, conforme a la ley; [...]

Lo anterior con relación en el artículo 5, del Reglamento de la Administración pública de Matamoros:

ARTÍCULO 5.- El Presidente Municipal, con autorización del Ayuntamiento, podrá crear juntas, comités y comisiones, asignándoles las funciones que estime convenientes. Las juntas, comités y comisiones, serán órganos auxiliares de la Administración Municipal y deberán coordinar sus acciones con las dependencias que les señale el Presidente Municipal. Así como con el artículo 7, del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Matamoros, Tamaulipas:

ARTÍCULO 7º.- El Presidente Municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, responsable directo de la administración pública municipal, la aplicación de las leyes y acuerdos de su competencia y encargado de velar por la correcta ejecución de los programas, obras y servicios municipales.





En suma, el análisis en sí del discurso o contextual del mismo, resultan insuficientes para demostrar que existe un llamado para favorecer o rechazar una opción política ante lo cual, no se acredita **el elemento de la infracción de uso indebido de recursos públicos.**

Además, en todo caso, cabe precisar que en autos tampoco se acredita el diverso elemento de la infracción que se refiere a la acreditación del **uso indebido de recursos públicos.**

Esto, porque en el desarrollo de la presente controversia, el partido impugnante no alegó que el Presidente Municipal haya utilizado recursos materiales o humanos del Ayuntamiento, **para apoyar o restar apoyo a alguna fuerza política.**

En su lugar, el partido impugnante lo que reclamó en la cadena procesal es que el discurso emitido por el Presidente Municipal fue imparcial, y tuvo la finalidad de incidir y apoyar a una fuerza política, fines distintos a la realización de un evento gubernamental para la toma de protesta de los comités de obra de infraestructura y contraloría social. }

Situación que, evidentemente, no es y no implica el uso indebido de un recurso público, porque su tiempo como Presidente Municipal tendría que haber sido utilizado con la finalidad de apoyar a una fuerza política.

Aunado a que no se planteó que los recursos públicos empleados fueran los funcionarios del Ayuntamiento, pues el motivo de queja en todo momento se centró en el alcance de su llamado supuestamente para favorecer a un partido.

De otra manera, para el suscrito, concluir que se actualiza la infracción por la mera posibilidad de que el mensaje pudiera ser entendido como un llamado a favorecer a una fuerza política, sin que objetivamente pueda concluirse ello unívocamente, estaría vulnerando la libertad de expresión en temas políticos, de acción social, ciudadanía o participación y responsabilidad pública, como se dijo, en detrimento de una sociedad democrática, participativa y deliberativa.

Máxime que, como cualquier asunto de naturaleza sancionadora, las conclusiones deben ser inequívocas, pues se trata del único elemento que contribuye a la seguridad jurídica y garantía del principio de tipicidad, porque si bien estamos frente a una infracción que busca evitar conductas fraudulentas, no resulta válido extender la prohibición ilimitadamente a acciones o manifestaciones que evidencien objetiva o inequívocamente que la conducta reprobada busca favorecer a alguna fuerza.

En suma, considero que debe **revocarse** la resolución impugnada, porque bajo una perspectiva retrospectiva sancionadora y no preventiva, el análisis contextual y directo de las expresiones del Presidente Municipal en la toma de protesta a los integrantes de los comités de infraestructura y contraloría social es insuficiente para acreditar la infracción de uso indebido de recursos públicos, porque no se advierte que el mensaje tenga un significado equivalente y unívoco de apoyo o rechazo hacia un partido, o alguna instrucción o solicitud de apoyo político electoral, **para favorecer a un partido político o candidato**.

34

Por lo expuesto y fundado, se emite el presente **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**ERNESTO CAMACHO OCHOA**