

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: TEEM-PES-
038/2021

QUEJOSO: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

DENUNCIADA: MARÍA TERESA
MORA COVARRUBIAS

MAGISTRADA PONENTE:
YOLANDA CAMACHO OCHOA

**SECRETARIA INSTRUCTORA Y
PROYECTISTA:** MARTHA
DANIELA OCHOA ARROYO

Morelia, Michoacán, a veintiséis de mayo de dos mil veintiuno¹

SENTENCIA que declara la inexistencia de la violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuida a la Diputada Local María Teresa Mora Covarrubias, respecto al uso indebido de recursos públicos y a la promoción personalizada de su imagen.

GLOSARIO

Código Electoral: Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
Consejo General: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán.
Constitución Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Denunciada: María Teresa Mora Covarrubias, Diputada Local del Congreso del Estado.
IEM: Instituto Electoral de Michoacán.
Ley de Justicia: Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.
PAN: Partido Acción Nacional.

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo precisión en contrario.

PES: Procedimiento Especial Sancionador.
PT: Partido del Trabajo.
Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Secretaría Ejecutiva: Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de Michoacán.
Tribunal: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

1. ANTECEDENTES

1.1 Queja. El dieciséis de marzo, el representante propietario del PAN presentó escrito de queja en las instalaciones del Comité Distrital Electoral de Zamora, el cual fue turnado el veinticuatro de marzo siguiente a la Coordinación de lo Contencioso Electoral del IEM.

1.2 Radicación de la queja. El veintiséis de marzo, la Secretaría Ejecutiva, tuvo por radicada la queja bajo el cuaderno de antecedentes IEM-CA-48/2021; asimismo, reconoció la personería del quejoso; ordenó requerir al PT y MORENA, para que informaran si a la fecha habían recibido solicitud de registro como precandidata por parte de la Denunciada, y de ser así remitieran copia certificada de la misma; de igual forma, requirió al Ayuntamiento de Zamora, a fin de que informara el nombre del propietario de los espacios publicitarios donde se ubicaba la publicidad denunciada; y requirió al Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Michoacán, para que proporcionara el domicilio de la Denunciada.

1.3 Cumplimientos. En proveídos de treinta de marzo, dos y nueve de abril, la Secretaría Ejecutiva tuvo al PT, al Vocal del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Michoacán y al Ayuntamiento de Zamora, a través de su Presidente Municipal, cumpliendo con lo ordenado en el numeral que antecede.

1.4 Requerimiento a la Denunciada. El seis de mayo, la Secretaría Ejecutiva requirió a la Denunciada, a fin de que informara si los espacios publicitarios materia del presente asunto, fueron contratados por ella o una tercera persona; ante el incumplimiento del mismo en el plazo otorgado, se le requirió de nueva cuenta el trece siguiente; finalmente en proveído de quince de mayo se le tuvo por cumpliendo extemporáneamente.

1.5 Diligencias de verificación. En cumplimiento al acuerdo de quince de mayo emitido por la Secretaría Ejecutiva, se verificó por el Secretario del Comité Distrital Electoral de Zamora, Michoacán, la permanencia de la propaganda denunciada.²

1.6 Reencauzamiento y admisión. En proveído de dieciocho de mayo, la Secretaría Ejecutiva ordenó reencauzar el asunto a la vía del procedimiento especial sancionador; registró el expediente bajo la clave IEM-PES-105/2021; lo admitió a trámite y emplazó a María Teresa Mora Covarrubias, al representante propietario del PAN ante el Consejo Distrital Electoral de Zamora, así como al PT y MORENA a través de sus representantes ante el Consejo General del IEM, en los domicilios que obran en sus archivos.

1.7 Acuerdo de medidas cautelares. En la misma fecha, la Secretaría Ejecutiva emitió acuerdo mediante el cual declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas por el PAN.³

1.8 Audiencia de pruebas y alegatos. El veintiuno de mayo, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, a la que ninguna

² Obrar a fojas 43 a 45.

³ Obrar a fojas 52 a 58.

de las partes compareció de forma presencial; sin embargo, presentaron sus escritos por medio de los cuales hicieron sus manifestaciones.⁴

2. TRÁMITE JURISDICCIONAL

2.1 Remisión del expediente y turno a Ponencia. El veintiuno de mayo, mediante oficio IEM-SE-CE-1072/2021, la Secretaría Ejecutiva remitió el expediente del procedimiento especial sancionador a este Tribunal.

2.2 Registro y turno a ponencia. En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta ordenó integrar y registrar el expediente identificado con la clave TEEM-PES-038/2021, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Yolanda Camacho Ochoa, para los efectos previstos en el artículo 263 del Código Electoral.

2.3 Recepción en Ponencia. El veintidós de mayo se recibió en la Ponencia Instructora el expediente referido en el numeral que antecede.

2.4 Radicación. Por acuerdo de veintitrés de mayo, la Magistrada Instructora radicó el expediente en la Ponencia a su cargo; asimismo, instruyó se verificara el cumplimiento por parte del IEM de los requisitos previstos en el Código Electoral, tal y como lo dispone el artículo 263, inciso a), de dicho ordenamiento.

2.5 Debida integración. Por acuerdo de veinticuatro de mayo,⁵ se tuvo al IEM cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo

⁴ Obran a fojas 64 a 66.

⁵ Obra a foja 89.

260 del Código Electoral; además, al encontrarse el expediente debidamente integrado, se ordenó proceder en términos del artículo 263, párrafo segundo, inciso d), del citado ordenamiento.

3. COMPETENCIA

El Pleno de este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente procedimiento especial sancionador, ya que se denuncia la supuesta comisión de conductas que contravienen la normativa electoral, mismas que a consideración del Denunciante, las constituyen el uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada, que a su vez constituyen violación al principio de equidad en la contienda.; conductas respecto de las cuales este Tribunal es competente, conforme a lo razonado por la Sala Regional Toluca en el Juicio Electoral ST-JE-18/2021.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 98 A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 1, 2, 60, 64, fracción XIII, 66, fracciones II y III, 262, 263 y 264 del Código Electoral.

Además, la vulneración al principio de equidad en la contienda antes referido, prevista en los artículos 230, fracción VII, incisos c), d) y 254, inciso f), del Código Electoral, se constituye como una causal de procedencia genérica del procedimiento especial sancionador, traduciéndose ello en una habilitación de la competencia de este Tribunal para resolver las quejas que se

formulen por la posible comisión de conductas infractoras al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal.⁶

De ahí que este Tribunal es competente para resolver el presente asunto.

4. PROCEDENCIA

El presente procedimiento especial sancionador resulta procedente, porque reúne los requisitos previstos en el artículo 257 del Código Electoral, tal y como se hizo constar en el auto de debida integración.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

5.1.1 Hechos denunciados

De lo expresado por el PAN en su escrito de queja, se advierte que aduce la comisión de conductas que contravienen lo dispuesto por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, el cual establece que los servidores públicos tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, así como que la propaganda institucional no podrá incluir nombres o imágenes que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

⁶ Criterio adoptado por el Tribunal Electoral, al resolver el Procedimiento Especial Sancionador **TEEM-PES-005/2020**, y que fue confirmado por la Sala Superior al resolver el Juicio Electoral **SUP-JE-79/2020**.

Lo anterior, derivado de la colocación de propaganda en favor de la Denunciada, en diversas vallas publicitarias ubicadas en distintos puntos de la ciudad de Zamora, Michoacán.

5.1.2 Excepciones y defensas

Respecto de la conducta que se le atribuye, la Denunciada en su escrito de alegatos señaló:

- Que derivado de las vallas publicitarias, en ningún momento realizó contratación oficial de las mismas, para efectos de publicitarla.
- Que desconoce la procedencia de dos, de las tres vallas publicitarias, materia del presente asunto.
- Afirma que, por lo que respecta a la publicidad localizada en la tercera valla publicitaria, **la realizó en su momento en coordinación con el Ayuntamiento de Zamora, exclusivamente bajo la modalidad de comunicación social por ser de carácter institucional**, para fines informativos de educación y orientación social, en coordinación con el Ayuntamiento de Zamora.
- Que aún y cuando participó en coordinación con el Ayuntamiento de Zamora, ella no fue la responsable de la colocación de las mismas.
- Que las publicaciones no se realizaron dentro de los tiempos de campañas.
- Que de las mismas no se desprende promoción personalizada, de algún partido político o coalición.
- Afirma que por lo que ve a la publicidad colocada en la tercera valla, la misma fue difundida en su momento, en términos de los

artículos 6 y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

- Que actualmente es candidata por la elección consecutiva al Distrito Local 06 con cabecera en Zamora, Michoacán.
- La publicidad que se encontraba en las vallas, ocurrió de manera previa a que se registrara como candidata, por lo que no puede desprenderse publicidad a su actual candidatura.
- La publicidad denunciada fue realizada en términos del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, por conducto del Ayuntamiento de Zamora, Michoacán.
- Afirma que en ningún momento se utilizó la publicidad para destacar sus cualidades, trayectoria o aspiración personal.
- De la propaganda no se puede configurar alguna prohibición en materia electoral, ya que el contenido denunciado no se encontró vigente en el periodo de campañas.

5.1.3 Cuestión a resolver

El problema sometido a la decisión de este Tribunal consiste en determinar, en primer término, si se acredita la existencia de la publicidad denunciada y, en su caso, si se actualiza la violación a lo dispuesto por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, y por tanto si la misma resulta contraventora del principio de equidad en la contienda electoral.

5.2 DECISIÓN

Este Tribunal determina que no se violaron los principios de equidad en la contienda e imparcialidad, toda vez que no se acreditaron las infracciones consistentes en uso indebido de recursos públicos ni promoción personalizada.

5.3 JUSTIFICACIÓN DE LA DECISIÓN

5.3.1 Acreditación de los hechos

Calidad de la denunciada

Es importante destacar que de la lectura de la queja se advierte que el Denunciante atribuye la calidad de Diputada Local a la Denunciada, además de que invoca la posible transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En el presente caso, derivado de las diligencias realizadas por el IEM, en cuanto autoridad instructora en el asunto que nos ocupa, se advierte que obra en autos la constancia de Mayoría y Validez emitida por el Consejo Distrital del IEM, correspondiente al Distrito Electoral 06, con cabecera en Zamora, en favor de María Teresa Mora Covarrubias, en cuanto Diputada Local Propietaria por el Principio de Mayoría Relativa, para el período del quince de septiembre de dos mil dieciocho al catorce de septiembre.⁷

Documental pública que cuenta con valor probatorio pleno de conformidad con lo previsto en los artículos 16, fracción I, 17 fracción IV, 21 y 22, fracción II de la Ley de Justicia, en relación con el diverso 25 del Código Electoral, al tratarse de copia certificada expedida por un funcionario en ejercicio en funciones.

De ese modo, la prueba referida acredita que, conforme a lo aducido en el escrito de queja por la parte Denunciante, la

⁷ Visible en foja 47

ciudadana María Teresa Mora Covarrubias ostenta el cargo de Diputada Local en el Congreso del Estado.

Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 134, es inconcuso que, para poder cometer una infracción respecto al uso indebido de recursos públicos por promoción personalizada, es necesario contar con la calidad de servidor público, lo que acontece en el presente caso, ya que queda acreditada la calidad de la denunciada en cuanto Diputada Local.

Vallas publicitarias

De las constancias que obran en autos, en específico del acta circunstanciada de verificación número IEM-CD-06-05/2021 de ocho de marzo, se tiene acreditado que, en esa fecha, se encontraban colocadas en tres vallas publicitarias con sendas lonas, mismas que se encontraban ubicadas en distintos puntos de la ciudad de Zamora, y que tiene las siguientes características:

IMAGEN 2



<p>Ubicación</p>	<p>Zona peatonal de la Calzada Zamora Jacona, frente al domicilio Madero Sur 500, donde se ubica el negocio Muebles Dico.</p>
<p>Tipo de Propaganda:</p>	<p>Lona en valla publicitaria</p>
<p>Descripción</p>	<p>Se observa una valla publicitaria con dos tubos que sostienen una lámina de aproximadamente 2.0 mts. de largo por 1.20 mts. de ancho. En la mencionada lámina se aprecia una publicidad de la que no se aprecia nada concreto y sobre la cual hay una lona semi colgada; de color blanco el lado izquierdo, un círculo de color rojo y sólo el contorno de uno más, de color negro, de unos 80 cm de diámetro cada uno, dentro de los cual se puede leer en letras blancas BORRÓN Y CUENTA NUEVA, y en letras más pequeñas ZAMORA 2020; en la parte superior izquierda se aprecian dos logos abstractos acompañados de un texto del cual se alcanza a leer en uno ZAMORA, y en el otro ZAMORA SAPAZ. En la parte superior derecha entre los dobleces de la lona se alcanza a leer en un segmento de un círculo rojo y contorno negro, semejante a una media luna, en letras de color blanco APROVECHA, luego, en letras amarillas una</p>

	<p>parte del texto no se aprecia, termina el texto con DÍAS! Y en letras blancas más pequeñas Vence el 31 de octubre. La parte restante de la lona tiene el siguiente texto, en letras grandes de color rojo: PREDIAL y SAPAZ, continúa con letras más pequeñas, en color negro, condonan multas, recargos y adeudos de años anteriores, y termina con letras rojas, pagando sólo 2020, un poco más abajo, separado por un pequeño renglón punteado, y en letras todavía más pequeñas, en apoyo a la contingencia del COVID-19. Detrás de la valla hay una planta de ornato, después el flujo vehicular y más allá una gasolinera.</p>
<p>Hora de verificación</p>	<p>09:36 hrs. Nueve horas con treinta y seis minutos</p>

IMAGEN 4



<p>Ubicación</p>	<p>Avenida Madero Sur esquina Martínez de Navarrete, frente al número 579, del negocio comercial KIA del Duero.</p>
<p>Tipo de Propaganda:</p>	<p>Lona en valla publicitaria</p>

Descripción	<p>Se aprecian dos mitades de publicidad, diferente una de otra. En la publicidad de fondo se aprecia parte de un brazo de una persona sosteniendo algo que no se distingue y en el lado derecho se ven tres rectángulos rojos, dentro de los cuales están escritos los siguientes textos: En el superior, Modernizamos el alumbrado público con tecnología LED; En el del centro, Colocamos 120 lámparas y 70 focos; En el inferior, Beneficiando a miles de familias de la cabecera municipal (ilegible)encias y comunidades. También se aprecia un cielo azul con pocas nubes y al fondo un cerro, además uno objeto cúbico del cual salen unos cables. De la lona que esta encima, y doblada transversalmente por la mitad, se aprecia lo siguiente: es de color rojo, tiene textos que no se ven en su totalidad; sólo se puede leer: Principales a... que v... a los perros sin correa... ..ompra venta de animale... Que lo... es permitan a los men... sufrimien... ..uerte a los animales. Sobrecargar... ..nimales de carga co... excesivo. Realizar el cautiverio... o pesca de animale... silvestres. Utilizar a los animales en periodo de gestación o... avanzada edad para tiro o carga. En la parte inferior izquierda dice: Denuncia; luego, dentro de un rectángulo amarillo están los siguientes números: 351.225.1841</p>
Hora de verificación	10:05 hrs. Diez horas con cinco minutos

IMAGEN 6



<p>Ubicación</p>	<p>Avenida Madero Sur , frente al domicilio marcado con el numero 10, frente al restaurante Xigua.</p>
<p>Tipo de Propaganda:</p>	<p>Lona en valla publicitaria</p>
<p>Descripción</p>	<p>Lona con un diseño a dos colores, mayormente rojo y blanco. Una tercera parte, del lado izquierdo se aprecia una imagen de un perro con una correa en su hocico y, al lado izquierdo de su cabeza, un círculo amarillo con el siguiente texto: CONOCE EL REGLAMENTO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN ANIMAL. En las otras dos terceras partes de la lona se aprecia lo siguiente: en la parte superior, sobre fondo blanco, Tere Mora Diputada Local Distrito VI; y, un logo abstracto, semejante a la silueta de una fresa, y por un costado, en tres renglones, ZAMORA HAYUNTAMIENTO 2016-2021 HACIENDO HISTORIA. Al centro dice, con letras grandes de color blanco y sobre fondo rojo, ¡Yo los cuido! Con letras más pequeñas, Hoy, Zamora multa hasta con, en otro renglón y en color amarillo, \$1,690 pesos, y con letra más pequeña, por pasear a los perros sin correa y sin collar. En la parte inferior, y a lo</p>

	largo de la lona, de izquierda a derecha: un cuadrado negro escrito con letras muy pequeñas y por tanto ilegibles; un texto que dice Reglamento Completo aquí y debajo un recuadro con un código QR; ANIMAL HEROES , con su logo a la izquierda; anima naturalis , con su logo a la izquierda; un logo con letras muy pequeñas; viejo pastor inglés de México , con su logo a la izquierda; un logo; Huellas y su logo a la izquierda; Denuncia , su logo en la parte superior; y, un rectángulo amarillo con los siguientes números: 351.225.1841
Hora de verificación	10:33 hrs. Diez horas con treinta y tres minutos

Cabe precisar que el quince de mayo siguiente, en cumplimiento a lo ordenado por la Secretaría Ejecutiva, el Secretario del Comité Distrital Electoral de Zamora se constituyó en los domicilios antes precisados, con la finalidad de verificar la permanencia de la propaganda colocada en las vallas publicitarias.

A lo que a partir del acta circunstanciada de verificación número IEM-CD-06-39/2021 de quince de mayo, levantada por la autoridad electoral, no se localizó la publicidad denunciada.

En conclusión, se acredita la colocación de sendas lonas, en tres vallas publicitarias, ubicadas en distintos puntos de la ciudad de Zamora, el ocho de marzo.

Lo anterior, queda acreditado con base en la valoración de las referidas pruebas, mismas a las que se les otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo previsto a los artículos 16, fracción I, y 22, fracciones I y II de la Ley de Justicia, en virtud de que fueron levantadas por un funcionario electoral facultado para ello, en el ámbito de su competencia.

5.3.2 Marco normativo sobre utilización de recursos públicos y promoción personalizada de servidores públicos.

Los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal establecen:

“Artículo 41.

[...]

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

Artículo 134.

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberán tener carácter institucional y fines informativos, educativos

o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

[...]

De los artículos citados se advierte la obligación de las y los servidores públicos de abstenerse de llevar a cabo conductas o acciones de cualquier índole que afecten el principio de imparcialidad en la contienda, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El objetivo de la mencionada norma constitucional es evitar que entes de carácter público, con la excusa de difundir propaganda gubernamental, puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a través de la promoción de los servidores públicos, en favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato a un cargo de elección popular.

Además, la disposición constitucional contiene la obligación de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

De manera que, para estimar que se está ante una violación a las reglas de la propaganda gubernamental por incluir elementos de promoción personalizada, es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos:

- a) Se esté ante propaganda gubernamental.
- b) Se advierta en ella la promoción personalizada de un servidor o servidora pública.
- c) Que esa promoción atente contra los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Debe precisarse que no toda la propaganda institucional o de gobierno que incluya imágenes o nombres de servidores públicos puede, por ese solo hecho, catalogarse como infractora de la prohibición establecida en el artículo 134 de la Constitución Federal.⁸

Guarda relación con lo anterior el artículo 449, párrafo 1, incisos c) y d), de la Ley General de Instituciones de Procedimientos Electorales, que dispone que constituyen infracciones a la referida ley aquellos servidores públicos que incumplan con el principio de imparcialidad establecido el numeral constitucional que se analiza, cuando dicha conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, la Constitución Local en el artículo 129, señala que la propaganda gubernamental que sea difundida como tal, en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, con independencia del origen de los recursos económicos.

Por su parte, el Código Electoral en el artículo 169, párrafo décimo octavo, dispone que los servidores públicos no deberán vincular su

⁸ Sirve de sustento lo resuelto por Sala Superior en **SUP-REP-37/2019, SUP-REP-38/2019 Y SUP-REP-39/2019, ACUMULADOS.**

cargo, imagen, nombre, voz o cualquier símbolo que implique promoción personalizada, con las campañas publicitarias de los poderes públicos.

De lo anterior, se determina que la finalidad en materia electoral del párrafo octavo de la disposición constitucional que se analiza es procurar la mayor equidad en los procesos electorales, prohibiendo que los servidores públicos utilicen publicidad para resaltar su nombre, imagen y logros o bien para hacer promoción personalizada. A fin de dilucidar si se actualiza o no la infracción referida, los órganos jurisdiccionales deberán considerar si se actualizan los elementos personal, objetivo y temporal, de la propaganda denunciada⁹.

Análisis sobre uso indebido de recursos públicos

Ha sido criterio de la Sala Superior¹⁰ que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el referido artículo 134, párrafo séptimo Constitucional, es necesario que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos que se encuentran bajo la responsabilidad del servidor público denunciado, para incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político.

Ahora, en materia de pruebas, el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo. Esto es, quien

⁹ Jurisprudencia **12/2015** de rubro: "**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**".

¹⁰ Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012.

denuncia cuenta con la carga de aportar los medios probatorios para acreditar sus afirmaciones.

De las constancias que obran en autos no se advierte que el denunciante haya ofrecido medio de prueba alguno para acreditar el uso indebido de recursos públicos que denuncia, lo que se traduce en que, este Tribunal no cuenta con elementos de convicción mínimos para verificar la actualización de la conducta denunciada.

Por lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que no se actualiza la infracción consistente en el uso indebido de recursos públicos para influir en la contienda electoral, al no existir elementos probatorios en el expediente que así permitan determinarlo.

Por tanto, resulta inexistente la vulneración al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, en virtud de que no se acreditó la utilización indebido de recursos públicos y, por ende, la violación a los principios de equidad en la contienda e imparcialidad.

Promoción personalizada

Ahora bien, por lo que ve a la propaganda materia de análisis dentro del presente asunto, la Denunciada desconoce la procedencia de dos de las lonas colocadas en las vallas publicitarias, porque a su decir, no es responsable de las mismas, máxime que no se advierten elementos que la identifiquen con estas.

Por tanto, el estudio sobre la promoción personalizada versará únicamente respecto a la propaganda colocada en la tercera valla publicitaria.

Además, en autos quedó plenamente acreditada la existencia de la propaganda denunciada, por lo que ahora se debe realizar el análisis correspondiente respecto a la promoción personalizada de la Denunciada, ya que, como se desprende del acta circunstanciada de ocho de marzo, por lo que ve únicamente a la lona colocada en la tercera valla publicitaria, de la que se advierte contiene el nombre de la Denunciada, como se muestra en la siguiente imagen:



Conforme a ello, y a lo sostenido por la Denunciada en su escrito de alegatos, dicha publicidad se realizó bajo la modalidad de comunicación social porque a su decir es de carácter institucional.

Ya que como se advierte del contenido de la misma, únicamente deriva información relativa a comunicar sobre un reglamento municipal de protección animal, cuya finalidad era meramente informativa. Sin que este Tribunal advierta algún posicionamiento de forma explícita, implícita, unívoca o inequívoca de apoyo o rechazo o un llamamiento directo al voto a favor o en contra de algún instituto político o hacia su persona.

Ahora bien, con independencia de que se acredite la aparición del nombre de un servidor público en la propaganda denunciada, conforme a la línea jurisprudencial de la Sala Superior, para que se configure alguna infracción derivada de ello, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, personal, temporal y objetivo.

En el caso, se actualizan los elementos personal y temporal, dado que se incluyó en la propaganda el nombre de la denunciada, y su difusión ocurrió el ocho de marzo, esto es el periodo de precampañas; sin embargo, no se actualiza el elemento objetivo, esencialmente, porque además de la aparición del nombre de un servidor público, se deben encontrar elementos que exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público, que pongan en riesgo, o puedan incidir o incidan en algún proceso electoral.

Cabe recordar que para que se colme el elemento objetivo se requiere la existencia de manifestaciones explícitas o inequívocas, respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político.

Es decir, se debe advertir el uso de expresiones como las siguientes: *“vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “-X-*

a *-tal cargo-*; *“vota en contra de”*; *“rechaza a”*, o cualquier otra que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien.

Así pues, del análisis integral del mensaje contenido en la propaganda colocada en la valla publicitaria denunciada, así como del contexto de la misma no se observa la existencia de manifestación explícita e inequívoca, abierta y sin ambigüedades en favor de la Denunciada, pues de su contenido únicamente se advierten las frases siguientes: “CONOCE EL REGLAMENTO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN ANIMAL”, “Yo los cuido”, “Hoy, Zamora multa hasta con \$1,690 pesos por pasear a los perros sin correa y sin collar”, “Tere Mora Diputada Local Distrito VI”, “ZAMORA H. AYUNTAMIENTO 2016-2021 HACIENDO HISTORIA”.

Sin que se desprenda petición alguna de voto u otra forma de expresión que suponga la finalidad de hacerlo, como tampoco se advierten solicitudes de apoyo o rechazo que se encuentren relacionadas a través de elementos implícitos o velados, ni expresiones explícitas o unívocas e inequívocas en ese sentido.¹¹

Y que si bien, del mismo se observa que contiene el nombre de la aquí denunciada, dicha circunstancia no es suficiente para determinar que por ese solo hecho, se actualice la promoción personalizada.

Cabe señalar que, efectivamente, los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional son la equidad, imparcialidad y legalidad en

¹¹ Argumento utilizado por la Sala Regional Toluca al resolver el Juicio de Revisión Constitucional ST-JRC-36/2018.

los procesos electorales, los cuales deben ser respetados por todos los funcionarios públicos.

En esta lógica, solamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, pues resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación.

Conforme a lo señalado, a partir del análisis del contenido en la valla publicitaria y el contexto del mismo, se arriba a la conclusión que la inclusión del nombre de la denunciada en la propaganda, no configura la promoción personalizada en materia electoral.

Lo anterior, porque el propósito del mensaje es comunicar al receptor sobre el reglamento municipal de protección animal.

Esta postura jurisdiccional es congruente con el criterio sostenido por la Sala Superior, consistente en que no toda propaganda institucional en la que se utilice el nombre, imagen o voz de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo constitucional 134; ya que primeramente debe determinarse si los elementos que en ella se contienen, constituyen un impacto real o ponen en riesgo los principios de equidad en la contienda e imparcialidad de los procesos electorales¹².

¹² SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

Dicho criterio tiene como propósito sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Ya que resultaría injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores de la materia electoral.

Además de lo anteriormente reseñado, se concluye que si bien se advierte que la lona colocada en la valla publicitaria contiene el nombre de la denunciada, así como el cargo con el que se ostenta, lo cierto es que no puede tenerse como promoción personalizada, en razón de que su colocación únicamente se tuvo por acreditada a través de verificación de ocho de marzo y la inexistencia de la misma fue constatada el quince de mayo, motivo por el cual no pudo crear un impacto real ante el electorado, es decir, no pudo influir en sus preferencias, pues no tuvo mayor difusión el nombre de la denunciada; por tanto, se estima que el bien protegido no se vio afectado.

Finalmente, al no acreditarse la promoción personalizada de la denunciada, no se actualiza violación a la equidad en la contienda.

Asimismo, al no acreditarse ninguna violación atribuida a la denunciada, es innecesario hacer pronunciamiento alguno por lo que corresponde al PT y MORENA, pues al no existir responsabilidad de la primera material y formalmente, tampoco se puede atribuir responsabilidad alguna respecto a los referidos institutos políticos, no obstante que fueron emplazados a juicio por

la autoridad instructora como probables sujetos infractores de las conductas denunciadas.

Por lo expuesto y fundado, se emite el siguiente

6. RESOLUTIVO

UNICO. Se declara inexistente la violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se acreditó la utilización de recursos públicos y promoción personalizada.

Notifíquese personalmente a la denunciada; **por oficio** al partido quejoso; y, **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 fracciones I, II y III, 38 y 39 de la Ley de Justicia, así como en los diversos 40, fracción V, 43, 44 y 47 del Reglamento Interno de este Tribunal. En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, a las diecinueve horas con veintiocho minutos del día de hoy, por mayoría de votos, en sesión pública virtual, lo resolvieron y firmaron la Magistrada Presidenta Yurisha Andrade Morales, las Magistradas Alma Rosa Bahena Villalobos y Yolanda Camacho Ochoa –quien fue ponente– y los Magistrados José René Olivos Campos y Salvador Alejandro Pérez Contreras, quién formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos María Antonieta Rojas Rivera, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

(RUBRICA)

YURISHA ANDRADE MORALES

MAGISTRADA

MAGISTRADA

(RUBRICA)

(RUBRICA)

**ALMA ROSA BAHENA
VILLALOBOS**

YOLANDA CAMACHO OCHOA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

(RUBRICA)

(RUBRICA)

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

SALVADOR ALEJANDRO

PÉREZ CONTRERAS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

(RUBRICA)

MARÍA ANTONIETA ROJAS RIVERA

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO SALVADOR ALEJANDRO PÉREZ CONTRERAS, EN RELACIÓN A LA SENTENCIA DICTADA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, IDENTIFICADO CON LA CLAVE TEEM-PES-038/2021.

Con el debido respeto y en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 66, fracción VI, del Código Electoral del Estado de Michoacán, en relación con el 12, fracción VI, del Reglamento Interno del Tribunal, me permito formular en el presente asunto, voto particular, al disentir de las consideraciones y criterio mayoritario expresado por los integrantes del Pleno de este Tribunal, porque a consideración del suscrito el expediente debió ser regresado a la autoridad instructora en razón de lo siguiente.

Los procedimientos sancionadores electorales no tienen la naturaleza de un juicio en el que la autoridad solo asume un papel de juez entre dos contendientes, sino que, su quehacer, dadas las características propias del procedimiento, implica realizar una exhaustiva investigación con base en las facultades que la ley le otorga al instructor, para determinar la existencia de actos contrarios a la normativa electoral, que es de orden público y de observancia general.

Es así, que para el estudio de los asuntos, derivado de los procedimientos especiales sancionadores se identifique, de forma clara y completa, a partir de la denuncia y los hechos materia de investigación, conforme a las pruebas aportadas y las que la autoridad instructora pueda recabar y los posibles sujetos responsables de cada una de ellas, a fin de estar en condiciones de cumplir, en la mejor medida posible, con su función, así como garantizar los derechos de las personas que lleguen a tener alguna injerencia.

Atendiendo a lo anterior, si se encuentran elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, la omisión de ejercicio de las facultades de investigación por parte de la autoridad instructora para esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, o su ejercicio incompleto, implica una infracción a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia, en términos de lo previsto en los artículos 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 98, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Es por ello, que la investigación de los hechos se debe realizar con estricto apego a los principios de exhaustividad y congruencia, siendo la etapa del procedimiento en la que se agotan las diligencias necesarias para acreditar o desacreditar las hipótesis sancionables y en cualquier etapa de la investigación, se debe atender a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, de tal suerte que los actos que ordene tengan por objeto la verificación o desvanecimiento de los indicios, que sean las más adecuadas para la finalidad que se persigue.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las garantías del debido proceso aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional identificadas como formalidades esenciales del cuyo conjunto integra la garantía de audiencia¹³ establecida por el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorgar al gobernado la

¹³ 1a./J. 11/2014 (10a.) “**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 3, febrero 2014. Y P./J. 47/95, de rubro: “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO**”, Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, diciembre de 1995.

oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad posesiones o derechos y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo que, considero que no se atendió a la exhaustividad de la investigación por parte del órgano administrativo electoral, toda vez que conforme a lo dispuesto en el artículo 263, párrafo segundo, incisos a), b), y c), del Código Electoral, se desprenden diversas atribuciones propias para la debida instrucción, una vez que le es turnado un procedimiento especial sancionador; en las que se incluye, verificar que la autoridad electoral instructora haya cumplido con los requisitos previstos en la normativa electoral; por lo que, en caso de advertir omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como alguna violación procesal a las reglas establecidas en el Código Electoral, **ordenará al Instituto la realización de diligencias para, en su caso, reponer el procedimiento**, determinando las que deban hacerse, así como el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita.

Lo anterior viene a cuenta, en razón de que de una revisión minuciosa del expediente en que se actúa, se advierte que en el acuerdo de radicación la autoridad instructora requirió al Ayuntamiento de Zamora informara quien es el propietario o a nombre de quien tiene registrados los espacios publicitarios donde se encontraba la propaganda denunciada.

En la respuesta que le dio el Ayuntamiento¹⁴, afirma que no existe asignación y/o contratación oficial, y que actualmente no existe publicidad oficial y/o institucional, y que dichos espacios se encuentran a disposición de ese gobierno municipal.

En ese tenor, la instructora requirió¹⁵ a la parte denunciada si los espacios donde se encontraba la propaganda, fue contratados por ella o por un tercero; mediante escrito recibido en el instituto electoral el catorce de mayo¹⁶ respondió que desconoce la procedencia de dos de las vallas y de la tercera afirma que dicha publicidad bajo la modalidad de comunicación social de carácter institucional es para fines informativos de educación y orientación social, **que fue realizada en su momento en coordinación con el Ayuntamiento de Zamora**, sin embargo ella en ningún momento ha sido responsable de la colocación de la misma.

Atendiendo a lo anterior la autoridad instructora en atención a su facultad debe investigar sobre los sujetos de responsabilidad debió emplazar¹⁷ al Ayuntamiento de Zamora conforme a lo establecido en el artículo 229 del Código Electoral del Estado de Michoacán¹⁸, toda vez para salvaguardar su derecho de audiencia y deslindar las responsabilidades, aún, en la cuestión de la utilización de recursos

¹⁴ Visible a fojas 30-31.

¹⁵Visible a foja 39

¹⁶ –foja 40–,

¹⁷ Criterio orientador: **“EMPLAZAMIENTO, ES DE ORDEN PÚBLICO Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Febrero de 1993, en la Óctava Época, Registro: 217290, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Materia(s): Civil, Pág. 249.

¹⁸ **ARTÍCULO 229.** *Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:*

[...]

VI. Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes del Estado; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;

[...]

públicos que también fue motivo de la denuncia en la presente queja.

Por otro lado, de las constancias que integran el expediente se advierte que en el acuerdo de radicación¹⁹ se requirió al Partido del Trabajo y MORENA, tal como se aprecia enseguida:

Tercero. Diligencias de investigación. Con fundamento en los artículos 2, 22, 37 y 37 Bis del Código Electoral del Estado de Michoacán y 28 del Reglamento para la tramitación y Sustanciación de Quejas y Denuncias, de ordena realizar las siguientes investigaciones:

- 1. Requerir a los partidos políticos.** Se ordena requerir a los partidos Políticos Partido del Trabajo y Morena, por conducto de sus representaciones, para que en el término de 3 tres días, contados a partir de la notificación respectiva, informe bajo protesta de decir verdad si a la fecha, han recibido solicitud de registro o de participación por parte de la ciudadana Teresa Mora Covarrubias, como precandidata o candidata a algún cargo de elección popular y de ser el caso, remita copia certificada de la documentación que sustente lo informado.

Bajo el apercibimiento que, de no dar cumplimiento al presente acuerdo, se hará acreedor a la imposición de alguno de los medios de apremio que dispone el artículo 40 del Reglamento para la Tramitación y Sustanciación de Quejas y Denuncias del Instituto electoral de Michoacán.

De la revisión del expediente no se encontró contestación del Partido Político MORENA, ni tampoco pronunciamiento alguno por parte del Instituto en relación al apercibimiento establecido.

De ahí, que es la razón por la que emitido el presente voto particular.

MAGISTRADO

(RUBRICA)

SALVADOR ALEJANDRO PÉREZ CONTRERAS

¹⁹ Visible a fojas 19 y 20