

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: TEEM-PES-117/2021

DENUNCIANTES: PEDRO CÁRDENAS CAMPOS Y PARTIDO POLÍTICO MORENA.

DENUNCIADOS: CARLOS HERRERA TELLO, PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD INSTRUCTORA:
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.

MAGISTRADA: ALMA ROSA BAHENA VILLALOBOS.

SECRETARIA INSTRUCTORA Y PROYECTISTA: MARÍA YANET PAREDES CABRERA.

COLABORÓ: FERNANDA ARIZPE MORALES.

Morelia, Michoacán, a veintinueve de octubre de dos mil veintiuno¹.

Sentencia en la que se determina declarar la inexistencia de las infracciones atribuidas a Carlos Herrera Tello, entonces candidato a Gobernador del Estado, y a los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

G L O S A R I O

<i>Ayuntamiento:</i>	Ayuntamiento de Salvador Escalante, Michoacán.
<i>Código Electoral:</i>	Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.
<i>Comité Municipal:</i>	Comité Municipal Electoral de Salvador Escalante del Instituto Electoral de Michoacán.
<i>Constitución Federal:</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Todas las fechas corresponden al año dos mil veintiuno, salvo disposición expresa.

<i>Constitución Local:</i>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
<i>Denunciados:</i>	Carlos Herrera Tello, entonces candidato a la Gubernatura del Estado de Michoacán; Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.
<i>Denunciante:</i>	Pedro Cárdenas Campos.
<i>IEM:</i>	Instituto Electoral de Michoacán.
<i>Ley de Justicia Electoral:</i>	Ley de Justicia en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán.
<i>LGIFE:</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<i>MORENA:</i>	Partido MORENA.
<i>PAN:</i>	Partido Acción Nacional.
<i>PRD:</i>	Partido de la Revolución Democrática.
<i>PRI:</i>	Partido Revolucionario Institucional.
<i>Sala Especializada:</i>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>Sala Superior:</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>Sala Toluca:</i>	Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<i>SCJN:</i>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<i>Tribunal Electoral:</i>	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
<i>UTF:</i>	Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electora

1. ANTECEDENTES

De lo narrado por las partes, así como de las constancias que obran en el expediente se desprenden los siguientes hechos, mismos que corresponden al año dos mil veintiuno, salvo señalamiento expreso.

Trámite ante el *IEM*

1. Denuncia. El once de junio², el *Denunciante* presentó ante el *IEM*, escrito de denuncia en contra de los *Denunciados*, por presuntas violaciones a las reglas de propaganda electoral y vulneración a datos personales.

2. Radicación y diligencias de investigación. Por acuerdo de catorce de junio³, la Secretaria Ejecutiva del *IEM* radicó el escrito de denuncia y ordenó la apertura del Cuaderno de Antecedentes al cual se asignó el número **IEM-CA-271/2021**, con el objeto de realizar diligencias de investigación, entre ellas requerir diversa información a Carlos Herrera Tello.

² Fojas 9 a la 23.

³ Fojas 26 y 27.

3. Reencauzamiento, registro, y continuación de investigación preliminar. Por acuerdo de quince de junio⁴, la Secretaria Ejecutiva del *IEM* reencauzó la queja a la vía del procedimiento especial sancionador; ordenó formar el expediente y lo registró con la clave IEM-PES-284/2021; determinó, también, continuar con las líneas de investigación preliminar.

4. Denuncia. El veintitrés de junio⁵, *MORENA* presentó ante el *IEM*, escrito de denuncia en contra de los *Denunciados*, por presunta presión, coacción y compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad.

5. Reencauzamiento, registro, y continuación de investigación preliminar. Por acuerdo de veinticinco de junio⁶, la Secretaria Ejecutiva del *IEM* reencauzó la queja a la vía del procedimiento especial sancionador; ordenó formar el expediente y lo registró con la clave IEM-PES-284/2021; determinó acumular los expedientes, así como continuar con las líneas de investigación preliminar.

6. Oficios de requerimiento. Por oficios IEM-SE-CE-1858/2021⁷, IEM-SE-CE-1848/2021⁸ e IEM-SE-CE-1857/2021⁹ de veinticinco de junio, la Secretaria Ejecutiva del *IEM* requirió diversa información al *PRD*, *PAN* y *PRI*.

Teniendo, la Secretaria Ejecutiva del *IEM* por acuerdo de cinco de agosto¹⁰, incumpliendo al *PAN* y *PRD* con el requerimiento efectuado; y por distinto acuerdo de esa misma fecha¹¹, tuvo cumpliendo al *PRI* con dicho requerimiento.

⁴ Foja 28.

⁵ Fojas 47 a la 53.

⁶ Foja 290.

⁷ Foja 291.

⁸ Foja 292.

⁹ Foja 293.

¹⁰ Foja 295.

¹¹ Foja 301.

7. Oficios de requerimientos. Por oficios IEM-SE-CE-1871/2021¹² e IEM-SE-CE-2349/2021¹³, la Secretaría Ejecutiva del *IEM* requirió diversa información a la *UTF*. Requerimientos que la autoridad instructora tuvo incumplidos por acuerdo de dieciocho de agosto¹⁴, requiriendo por tercera ocasión a la citada unidad.

Asimismo, por oficio IEM-SE-2350/2021¹⁵, la Secretaría Ejecutiva del *IEM* solicitó a la Directora Ejecutiva de Vinculación y Servicio Profesional del *IEM*, que remitiera a la *UTF* el acuerdo antes citado.

8. Cumplimiento de requerimiento y apertura de cuaderno probatorio. Por acuerdo de veinticuatro de agosto¹⁶, la autoridad instructora tuvo cumpliendo extemporáneamente el requerimiento efectuado a la *UTF*.

Además, se ordenó la apertura de un cuaderno de pruebas.

9. Admisión y emplazamiento. Por acuerdo de veintiséis de agosto¹⁷, la Secretaría Ejecutiva del *IEM* admitió a trámite el procedimiento especial sancionador y ordenó emplazar a las partes y citarlas para que comparecieran a la respectiva audiencia de pruebas y alegatos a celebrarse el uno de septiembre siguiente.

10. Acuerdo de medidas cautelares. En la misma fecha¹⁸, la Secretaría Ejecutiva del *IEM* emitió acuerdo por el que declaró improcedentes las medidas cautelares respecto de los hechos denunciados.

11. Audiencia de pruebas y alegatos. El día uno de septiembre¹⁹ a las diez horas se llevó a cabo la referida audiencia.

¹² Foja 297.

¹³ Foja 302.

¹⁴ Fojas 324 y 325.

¹⁵ Foja 303.

¹⁶ Fojas 334 y 335.

¹⁷ Foja 349 a 353.

¹⁸ Fojas 353 a 361.

¹⁹ Fojas 372 a 376.

12. Remisión del expediente al *Tribunal Electoral*. Mediante oficio IEM-SE-CE-2634/2021²⁰, la Secretaría Ejecutiva del *IEM* remitió el expediente al *Tribunal Electoral*, anexando el correspondiente informe circunstanciado.

Actuaciones vinculadas con la debida integración del expediente

1. Recepción, registro y turno a Ponencia. El uno de septiembre²¹, el *Tribunal Electoral* tuvo por recibido el expediente, ordenando registrarlo con la clave TEEM-PES-117/2021, correspondiendo el turno a la Magistrada Alma Rosa Bahena Villalobos para efectos de su resolución.

2. Radicación. El tres de septiembre²², la Magistrada Ponente radicó el expediente y ordenó a la Secretaria Instructora y Proyectista, con quien actuó, verificar la debida integración del mismo.

3. Reposición de procedimiento. Por acuerdo de cuatro de septiembre²³, la Magistrada Ponente ordenó la reposición del procedimiento a efecto de que se realizaran diversas actuaciones, y una vez que se llevaran a cabo, se efectuara de nueva cuenta el emplazamiento y se desahogara la audiencia de pruebas y alegatos.

4. Segunda audiencia de pruebas y alegatos. El veintiocho de septiembre²⁴, dentro de la reposición ordenada, se efectuó la audiencia de pruebas y alegatos ante la *Secretaría Ejecutiva* quien se pronunció sobre la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas y recabadas.

5. Cumplimiento y orden de nueva verificación sobre debida integración del expediente. Mediante acuerdo de cuatro de octubre²⁵, se tuvo al *IEM* cumpliendo con lo ordenado respecto de la

²⁰ Foja 2.

²¹ Foja 413.

²² Fojas 414 y 415

²³ Fojas 416 a la 419

²⁴ Fojas 479 a la 483

²⁵ Fojas 575 a la 576

reposición de trámite; de igual forma, se ordenó la verificación de la debida integración del expediente.

6. Reposición de procedimiento. Por acuerdo de cinco de octubre²⁶, la Magistrada Ponente ordenó la reposición del procedimiento a efecto de que se efectuara de nueva cuenta el emplazamiento y se desahogara la audiencia de pruebas y alegatos.

7. Tercera audiencia de pruebas y alegatos. El diecinueve de octubre²⁷, dentro de la reposición ordenada, se efectuó la audiencia de pruebas y alegatos ante la Secretaría Ejecutiva del *IEM* quien se pronunció sobre la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas y recabadas.

8. Cumplimiento y orden de nueva verificación sobre debida integración del expediente. Mediante acuerdo de veintiuno de octubre²⁸, se tuvo al *IEM* cumpliendo con lo ordenado respecto de la reposición de trámite; de igual forma, se ordenó la verificación de la debida integración del expediente.

9. Debida integración. En proveído de veintisiete siguiente²⁹, se declaró la debida integración del expediente y al no existir trámite o diligencia pendiente por desahogar, se ordenó la elaboración del proyecto de resolución, a fin de ponerlo a consideración del Pleno del *Tribunal Electoral*.

2. COMPETENCIA

El *Tribunal Electoral* es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia la presunta vulneración a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción y compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad en la contienda.

²⁶ Fojas 577 a la 580

²⁷ Fojas 618 a la 622

²⁸ Fojas 675 a la 676

²⁹ Foja 677

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 98 A, de la *Constitución Local*; 1, 2, 60, 64 fracción XIII, 66 fracción II, 169, 254, inciso b) y f), 256, 262, 263 y 264, del *Código Electoral*.

3. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

El análisis de las causales de improcedencia es de orden público y de estudio preferente³⁰ para este *Tribunal Electoral*, pues de actualizarse alguna de ellas, se haría innecesario estudiar el fondo del litigio; esto, en observancia a las garantías de debido proceso y de impartición de justicia pronta y expedita, consagradas en los numerales 14 y 17 de la *Constitución Federal*.

Al respecto, el *PAN* y *PRD*, invocan que se actualiza la causal de improcedencia relativa a la frivolidad, prevista en el artículo 257, tercer párrafo, inciso d)³¹, del *Código Electoral*, causal que es desestimada por este *Tribunal Electoral*, como a continuación se explica.

El procedimiento especial sancionador podrá estimarse frívolo, cuando carezca de materia o se centre en cuestiones irrelevantes, es decir, sin fondo y sustancia³².

Así, en el derecho administrativo sancionador electoral local se actualiza cuando la queja o denuncia presentada³³:

1. Se promueva respecto de hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba.

³⁰ Jurisprudencia de rubro: “**IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO**”, *Tribunales Colegiados de Circuito*, Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo VII, mayo de 1991, pág.95, que menciona “Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia”.

³¹ Artículo 257. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos: (...) La denuncia será desechada de plano por la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando: (...) d) La denuncia sea evidentemente frívola. (...)

³² Tal como se determina en la jurisprudencia 33/2002 de rubro: “**FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE**”, *Sala Superior*, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, págs. 34 a 36.

³³ Inciso e), numeral 1, del artículo 440 de la *LGIPE* en relación con el artículo 230, fracción V, inciso b) del *Código Electoral*.

2. No se pueda actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia y, por tanto, los hechos no constituyan una falta o violación electoral.
3. Las pretensiones formuladas no se puedan alcanzar jurídicamente por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del Derecho.
4. Se haga referencia a hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad.
5. Únicamente se funden en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda demostrar su autenticidad.

En el caso concreto, no se trata de acusaciones carentes de sustancia o trascendencia, pues los denunciantes exponen las razones por las que, a su juicio, el procedimiento es procedente, además ofrecieron los medios de convicción que consideraron aptos para probar sus pretensiones; de ahí que no se satisfaga la frivolidad en el caso concreto y, por ende, se desestime la referida causal de improcedencia.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

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

5. CONTROVERSIA

5.1 Hechos denunciados, excepciones y defensas

A. Hechos denunciados

El *Denunciante* y *MORENA* señalaron los siguientes hechos:

- El *Denunciado* publicó en la red social denominada *Twitter* propaganda relacionada con el programa “Michoacán PROSPERA”.
- La propaganda electoral denunciada trasgrede la normatividad electoral, porque no se advierte el emblema de ninguno de los partidos políticos que registraron la candidatura común a la gubernatura del Estado de Michoacán.
- Es propaganda electoral que está dirigida a un sector en específico.
- El treinta y uno de mayo, en la casa de campaña del *PRI* se llevaron a cabo actos irregulares violatorios de la normatividad electoral, percibiendo grupos de personas en dicho domicilio, los cuales refirieron que se estaban registrando en el padrón del programa PROSPERA, mientras que el personal del *PRI* otorgaba dádivas a cambio del voto y una Carta Compromiso del programa del *Denunciado*.
- Existe un posible mal uso de datos personales de los ciudadanos, toda vez que en la propaganda denunciada se incluye el nombre del elector.
- Presión, coacción, compra de votos y utilización de recursos públicos.

B. Excepciones y defensas

Los *Denunciados* en su defensa señalaron lo siguiente:

Carlos Herrera Tello

- La publicación se trata, únicamente, de una propuesta de campaña para la posible creación del programa “Michoacán Prospera”, tal y como se desprende de la Carta Compromiso.

- La *Sala Superior* ha establecido que en la propaganda electoral está permitido hacer promesas de campaña siempre y cuando no se condicione la libertad de sufragio como es el caso de la carta compromiso para la posible creación del programa “Michoacán Prospera”.

PAN

- La propaganda resulta válida, toda vez que no constituye la entrega de un beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato de bienes o servicios que busquen influir en el ánimo del electorado.
- De la Carta Compromiso no se advierte que pudiera realizarse alguna transferencia de dinero o cobro de alguna prestación; y que únicamente se difunde una promesa de campaña, la de crear el programa “Michoacán Prospera”.
- La carta compromiso al ser una promesa de campaña no resulta necesario colocar los logos de los partidos postulantes.

PRD

- La carta compromiso solo es una promesa de campaña.
- No se acredita que se haya obtenido datos de los ciudadanos u entrega de dádivas.

PRI

- La carta compromiso no vulnera la normatividad electoral.
- No se cuenta con indicios de que se haya otorgado algún beneficio o dádiva durante el reparto de la propaganda electoral.
- La Carta Compromiso no se empleó con el propósito de generar registros o padrones de posibles beneficiarios, menos aún se buscó obtener una influencia indebida en el electorado.

- Durante la campaña electoral no existía el programa Michoacán-Prospera, por lo que no se pudo utilizar recurso público alguno.

5.2 Pruebas y su valoración

5.2.1 Pruebas

De las constancias que obran en autos del procedimiento especial sancionador en el que se actúa, se advierten diversos medios probatorios que fueron ofrecidos por las partes y recabados por la autoridad instructora, en los términos siguientes:

A. Pruebas ofrecidas por el *Denunciante* en su escrito de queja:

- a. Técnica. Consistente en la publicación en la red social denominada *Twitter*.
- b. Documental privada. Consistente en la copia simple de la Carta Compromiso del programa “Michoacán Prospera”.
- c. Presuncional.

B. Pruebas ofrecidas por *MORENA*, a través de su representante propietario ante el *Consejo Municipal*:

- a. Documental privada. Consistente en la copia simple del acuse de recibido de la solicitud³⁴ dirigida al *Comité Municipal* de fecha treinta y uno de mayo signada por el representante de *MORENA*.
- b. Documental privada. Consistente en la copia simple de la Carta Compromiso personalizada³⁵ del programa “Michoacán Prospera”.

³⁴ Foja 54.

³⁵ Foja 58.

- c. Documental pública. Consistente en el acta circunstanciada de verificación número IEM-CM-080/2021³⁶ de fecha treinta y uno de mayo, realizada por la Secretaría del *Comité Municipal*.
- d. Instrumental de actuaciones.
- e. Presuncional.

C. Pruebas ofrecidas por el *Denunciado*, el *PRD* y el *PRI*, a través de sus representantes propietarios:

- a. Instrumental de actuaciones.
- b. Presuncional legal y humana.

D. Diligencias recabadas por el *IEM*:

- a. Documentales públicas. Consistentes en las actas circunstanciadas de verificación de fecha diecisiete de junio y actas número IEM-OFI/217/2021³⁷, IEM-OFI/219/2021³⁸, IEM-OFI/220/2021³⁹, IEM-OFI/216/2021⁴⁰ e IEM-OFI/221/2021⁴¹ realizadas por la Secretaría Ejecutiva del *IEM*, el veinticinco de junio.
- b. Documentales públicas. Consistentes en las actas circunstanciadas de verificación número IEM-OFI/218/2021⁴², IEM-OFI/223/2021⁴³, IEM-OFI/222/2021⁴⁴ e IEM-OFI-323/2021⁴⁵ realizada por la Secretaría Ejecutiva del *IEM*, de fecha veintiséis de junio.

³⁶ Foja 55 a 57.

³⁷ Fojas 65 a 73.

³⁸ Fojas 74 a 78.

³⁹ Fojas 79 a 128.

⁴⁰ Fojas 129 a 146.

⁴¹ Fojas 147 a 177.

⁴² Fojas 178 a 231.

⁴³ Fojas 232 a 242.

⁴⁴ Fojas 243 a 289.

⁴⁵ Fojas 337 a la 348

- c. Documental pública. Consistente en los oficios RPIEM-110-2021⁴⁶ y RPIEM-131-2021⁴⁷, signados por el representante del *PRD*.
- d. Documental pública. Consistente en los oficios sin número⁴⁸, signados por el representante del *PRI*.
- e. Documental pública. Consistente en oficio INE/UTF/39473/2021⁴⁹, signado por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización.
- f. Documental pública. Consistente en el oficio INE/JLMICH/VRFE/2986/2021⁵⁰, signado por el Vocal del Registro Federal Electoral.
- g. Documental pública. Consistente en oficio sin número⁵¹, signado por el representante del *PAN*.
- h. Documentales privadas. Consistente en escritos de veintiuno y veintitrés de junio y diez de septiembre⁵², suscrito por Carlos Herrera Tello.

5.2.2 Valoración probatoria

Para tal efecto, en esta etapa de valoración se observará el principio de adquisición procesal, consistente en que los medios de convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad legal, su fuerza convictiva debe ser valorada conforme a esto y en relación con las pretensiones de todas las partes en el procedimiento y no solo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo unitario e indivisible, integrado por la secuencia de actos que se desarrollan progresivamente con el objeto de resolver una controversia⁵³.

⁴⁶ Foja 294.

⁴⁷ Fojas 450 y 451.

⁴⁸ Fojas 299 a la 300 y 447 a la 449.

⁴⁹ Fojas 331 a la 333

⁵⁰ Foja 444

⁵¹ Fojas 459 a la 461.

⁵² Fojas 35 a la 37, 41 a la 43 y 445 a la 446

⁵³ Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 19/2008 de rubro: “**ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL**”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia

De lo cual, en atención a lo dispuesto por el artículo 243 del *Código Electoral* en cuanto a que solo son objeto de prueba los hechos controvertidos, por lo que no lo será el Derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos por las partes en el procedimiento que nos ocupa.

Así, con fundamento en los artículos 22 de la *Ley de Justicia Electoral*, en relación con el 259 del *Código Electoral*, las pruebas identificadas como documentales públicas tienen valor probatorio pleno al tratarse de actuaciones del *IEM* y de autoridades en el ámbito de su competencia; las documentales privadas tienen el carácter de indiciarias, por lo que deben analizarse de forma conjunta con los demás elementos de prueba para desprender su valor probatorio.

Y en relación con las pruebas, presuncional en su doble aspecto e instrumental de actuaciones, únicamente, se les otorga valor probatorio indiciario, salvo que con posterioridad se concatenen con algún otro elemento que administrados generen convicción sobre los hechos alegados por las partes; lo anterior, con fundamento en los artículos 16, fracciones IV y V y 22, fracción IV de la *Ley de Justicia Electoral*.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1 Cuestión previa

En el presente asunto se denunciaron presuntas violaciones a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción, compra de votos, utilización de recursos públicos, vulneración al principio de equidad en la contienda y vulneración a datos personales.

Ahora bien, mediante acuerdo de seis de septiembre, la autoridad instructora determinó escindir los hechos relacionados con la indebida salvaguarda del interés superior de los menores de edad, para el

electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, págs. 11 y 12.

efecto de que sea conocido en otro procedimiento especial sancionador.

Respecto a la vulneración de datos personales, por proveído de siete de octubre la Secretaria Ejecutiva del *IEM*, desechó la queja respecto a esta conducta y dio vista al Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Por lo que el punto a dilucidar en el presente procedimiento es determinar la presunta violación a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción, compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad en la contienda.

Para analizar si las conductas denunciadas contravienen disposiciones constitucionales y legales, primeramente, resulta necesario establecer el marco normativo aplicable para tal efecto.

6.2 Marco normativo aplicable

6.2.1 Libertad del sufragio

La celebración de elecciones para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo es de suma importancia para legitimar el sistema político y de gobierno que se caracteriza como democrático.

Ello requiere que la ciudadanía ejerza el derecho y la obligación de votar⁵⁴ para elegir a las personas que la representarán en el poder, en un contexto de libertad, autenticidad y periodicidad⁵⁵.

Esta prerrogativa de la ciudadanía no solo se refiere a la emisión de un voto -el que debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible-, sino a la forma en que lo hace, esto es, exento de cualquier presión o coacción⁵⁶.

⁵⁴ Artículos 35, fracción I, y 36, fracción III de la *Constitución Federal*.

⁵⁵ Artículos 41, párrafo tercero, fracción I, segundo párrafo, de la *Constitución Federal*; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; 23, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁶ Artículo 4, párrafo 2, del *Código Electoral*.

Lo anterior, implica que la población esté debidamente informada para poder expresar su voluntad sin restricción de ningún tipo.

6.2.2 Propaganda electoral y presión o coacción al electorado

El artículo 169, párrafo 5, del *Código Electoral* señala que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Y, de manera más próxima al tema en cuestión, entre otros, como límites generales a dicha libertad, en concreto, en el mismo ordenamiento, el artículo 169, párrafo 14, del *Código Electoral*, establece que los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona, **tienen prohibida, por sí o a través de interpósita persona, la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema, que implique la entrega de un bien o servicio.**

Conforme a lo anterior, la normativa electoral establece la prohibición de entregar cualquier tipo de material, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, por parte de los partidos, las candidaturas, sus equipos de campaña o cualquier persona⁵⁷.

Este impedimento de proporcionar materiales incluye tarjetas, volantes, cupones, formatos o documentos, que permitan la obtención directa de cualquier tipo de bienes o servicios, rifas o sorteos, descuentos en la compra de productos, acceso a eventos, espectáculos y/o conciertos, u otra cuestión similar.

⁵⁷ Artículo 169, párrafo 14, del *Código Electoral*.

La finalidad es evitar que se entreguen u ofrezcan bienes al electorado, a fin de inducir a la abstención o a sufragar a favor o en contra de una candidatura, partido político, o coalición, pues su voluntad podría afectarse.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la razón de esta norma se encuentra en que el voto se exprese por los ideales políticos de un partido o candidatura y no por las dádivas⁵⁸ que influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio⁵⁹, abusando de las penurias económicas de la población.

Por otra parte, es necesario comprender que los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, las circunstancias en que las candidaturas de los partidos políticos se dirigen y promueven ante el electorado⁶⁰.

Así, los partidos políticos, las candidaturas y sus simpatizantes, producen y difunden escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones con el propósito de presentarlas ante la ciudadanía durante la campaña electoral⁶¹, pero deben considerar que las mismas no ejerzan una presión en las y los votantes.

Estas prohibiciones tienen como fin último la salvaguarda de la equidad en la contienda y la existencia de elecciones libres, esenciales para el desarrollo de la democracia.

6.2.3 Recursos Públicos

En primer lugar, es necesario señalar las obligaciones constitucionales y legales que, en materia electoral, los servidores públicos deben observar y cumplir en todo tiempo, así como el deber

⁵⁸ Página 90, 349 y 350 de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

⁵⁹ P./J. 68/2014 (10a.) de rubro: "**PROPAGANDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 209, PÁRRAFO 5, DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "QUE CONTENGA PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL DE PARTIDOS, COALICIONES O CANDIDATOS", ES INVÁLIDO**".

⁶⁰ Artículo 169, párrafo 6, del *Código Electoral*.

⁶¹ Artículo 169, párrafo 5, del *Código Electoral*.

reforzado de conducirse con estricto apego a los principios que forman nuestro régimen democrático a fin de garantizar condiciones justas y equitativas en los procesos para renovar cargos públicos.

Especialmente, importa destacar las principales obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos relacionadas con los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, así como las normas que establecen límites y contornos a su libertad de expresión.

El artículo 134, párrafo 7, Constitucional determina que las y los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Esta obligación tiene como finalidad evitar que las y los funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidata o candidato.

De ahí, que el artículo 134 Constitucional, incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales. De esta manera, el constituyente, hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a) Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b) Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y

c) Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para fines constitucionales y legalmente previstos⁶².

En congruencia con lo anterior, la *LGIFE* retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso c), en donde prevé como infracción de las autoridades o las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno: *El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.*

De ahí que, es evidente que la esencia de la prohibición o restricción constitucional y legal, consiste en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los que legalmente tienen encomendados y que se abstengan de realizar actos que alteren la equidad en la competencia entre los partidos políticos o que influyan en las preferencias electorales.

La *Sala Superior*⁶³, ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con los servidores públicos implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electoral, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

En específico, se considera que existe afectación al principio de imparcialidad, cuando los servidores públicos, en ejercicio de las

⁶² Así lo ha interpretado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ver SUP-REP-162/2018 y acumulados.

⁶³ SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUP-REP-0006-2019, entre otros

funciones propias de su cargo, se pronuncian en favor o en contra de algún candidato o partido político.

Así, la *Sala Superior* ha establecido, en torno al principio de imparcialidad, que los servidores públicos tienen la obligación constitucional de observar lo anterior de manera permanentemente y, con especial atención, durante las contiendas electorales. También ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada servidor público⁶⁴.

6.3 Hechos acreditados

Las pruebas que obran en el presente procedimiento especial sancionador, a partir de la valoración conjunta que realiza este *Tribunal Electoral*, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, con fundamento en el artículo 259, párrafos cuarto, quinto y sexto, del *Código Electoral*, así como del numeral 22, fracción I, II y IV de la *Ley de Justicia Electoral*, son aptas para tener por acreditados los siguientes hechos:

- El *Denunciado* fue candidato a la Gubernatura del Estado de Michoacán, postulado de manera común por el *PRI*, *PAN* y *PRD*.
- Se realizó la publicación de propaganda electoral en la red social del *Denunciado*.
- La propaganda electoral publicada por el *Denunciado* referente a la Carta Compromiso, fue una propuesta de su campaña en la que se hace la promesa de crear el programa “Michoacán Prospera”.

6.4 Caso concreto

⁶⁴ Ver SUP-REP-163/2018

El presente asunto consiste en determinar si la entrega de la “Carta compromiso-Michoacán prospera” implicó vulneración a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción, compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad en la contienda.

Por lo que, a continuación, se inserta la imagen de dicho documento:



De la imagen se observa lo siguiente:

- El título del documento “CARTA COMPROMISO MICHOACÁN PROSPERA”
- Está dirigida a María del Refugio Ríos Ramos.
- Las frases siguientes:
 - “Es por ello que de llegar a ser Gobernador de Michoacán mi compromiso es contigo, para que tú y tu familia cuenten con los apoyos necesarios para su desarrollo”.
 - “Esta Carta Compromiso significa un pacto entre tú y yo.”

- “Te otorga la posibilidad de ser beneficiaria con la creación del programa MICHOACÁN PROPERA.”
 - “CARLOS HERRERA GOBERNADOR.”
 - “La idea de crear MICHOACÁN PROSPERA surge por la necesidad de mejorar las condiciones de las familias.”
- Contiene un código de barras.
 - Se indica un folio.
 - Tiene un código QR.

Del acta de verificación IEM-OFI/218/2021, se observa que uno de sus compromisos es *“a) Vamos a crear el programa Michoacán Prospera para asegurarles atención médica, alimentación, y apoyos.”*

Por su parte, el entonces candidato al ser requerido por la autoridad administrativa, señaló que la Carta Compromiso es una propuesta de campaña para la creación del programa “Michoacán Prospera.”

Mientras que el representante del *PRI*, señaló que “NO EXISTE el programa “Michoacán-Prospera”, el cual debe ser considerada como una acción de gobierno futura.

En tanto, que del oficio INE/UTF/DA/39476/2021 signado por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, señaló que el programa “Michoacán Prospera” corresponde a las propuestas realizadas durante el periodo de campaña del entonces candidato al cargo de gobernador.

A continuación, para el estudio de fondo, procederemos a examinar las infracciones denunciadas.

Vulneración a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción y compra de votos

De las constancias que obran en autos se advierte que el entonces candidato publicó en la red social denominada *Twitter* propaganda relacionada con el programa “Michoacán PROSPERA”, el cual es una de sus propuestas de campaña.

Ahora bien, es criterio de *Sala Superior* que no existe prohibición alguna de distribuir propaganda electoral impresa en formato de tarjetas, y entregar dípticos o folletos que expliquen las propuestas de campaña de los candidatos, pues ello, no genera por sí mismo la vulneración o incumplimiento a algún dispositivo legal. Incluso, se ha sostenido que la existencia de recuadros en blanco en la tarjeta, y de espacios en los folletos destinados a asentar datos como nombre y firma, no genera que la propaganda sea ilegal⁶⁵.

Por lo que, la distribución de la carta compromiso si bien está relacionada con las promesas de campaña no resultan contrarias a la normatividad electoral. Ello es así, porque durante el desarrollo de la campaña electoral, entendida como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los diversos actores políticos, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno, resulta válido que los contendientes distribuyan y/o entreguen propaganda con ese fin.

En el caso, se considera que la propaganda denunciada –carta compromiso- no constituye más que promesas de campaña, cuya implementación estaba sujeta a que ganara el entonces candidato, y no implicaba la entrega de beneficios mediatos más aun cuando en autos no quedó acreditada su distribución, y mucho menos que se hubiese hecho llegar a algún sector en específico con la finalidad de influir decisivamente en el ánimo de su derecho a sufragar.

Por cuanto hace al señalamiento de que la propaganda es ilegal porque no contiene el emblema de los partidos políticos que

⁶⁵ Tales consideraciones son acordes a lo sostenido en las sentencias dictadas en los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-594/2015 y SUP-JRC-392/2017.

postularon al entonces candidato, no le asiste la razón al *Denunciante* y *MORENA*, porque si bien el artículo 169, párrafo quinto del *Código Electoral*, establece que la propaganda electoral deberá tener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato, y de la propaganda motivo de análisis, si bien no se aprecia el emblema de los partidos políticos postulantes, la propaganda pudo ser identificada por la ciudadanía, ello en virtud de que en ella se advierte la imagen y nombre del candidato denunciado “Carlos Herrera”.

Por lo que la propaganda electoral -carta compromiso- no está prohibida, debido a que esta constituye más una propuesta de campaña, cuya implementación está sujeta a que gane el candidato que la emplea, salvo que se demuestre lo contrario, lo que en todo caso no ocurrió⁶⁶.

Además, de las constancias de autos no se desprende que la entrega y distribución de la carta compromiso fuera utilizada como una medida clientelar para la movilización, coacción del voto o el condicionamiento de programas sociales, ni mucho menos la posible elaboración de un padrón de beneficiarios de algún programa social vigente o futuro.

Porque si bien, del acta circunstanciada de verificación número 013, se hace constar que a la “Casa de Campaña del Partido Revolucionario Institucional” asistió de un grupo de personas entre ellos mujeres y niños, tardando un máximo de diez minutos para posteriormente retirarse de lugar; pero al no señalarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, esta probanza es insuficiente para tener por acreditado que se llevó a cabo una reunión de empadronamiento o registro para expedición de las cartas compromiso y que con ella las personas fueran susceptibles de ser beneficiarias de ese programa.

⁶⁶ Similar criterio se ha sustentado en los SUP-JRC-388/2017, SUP-JDC-824/2017 y SUP-JRC-389/2017 ACUMULADOS,

De todo lo anterior, se estima inexistente la vulneración a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción y compra de votos⁶⁷.

Recursos públicos

De las constancias que corren agregadas en autos, no se encuentra acreditado que para la elaboración o distribución de la propaganda denunciada se hubieran contratado o erogado recursos económicos específicos para llevarla a cabo, en virtud de que el programa que en ella se hace referencia no se encuentra vigente, pues se trata de una propuesta de campaña. Aunado a ello a que no se está denunciando a ningún servidor público por la indebida utilización de recursos públicos.

En consecuencia, se considera inexistente el uso indebido de recursos públicos.

Principio de equidad

En los artículos 41 y 134 de la *Constitución Federal*, se encuentra previsto el principio de equidad, pues en ellos se establecen una serie de prohibiciones tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso electoral.

En ese sentido, al estimarse que la carta compromiso es una propuesta de campaña, lo cual está permitido, pues no implica desventajas ni influencias indebidas sobre el electorado, se estima inexistente la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que no se vulneraron las reglas de propaganda electoral, presión, coacción, compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad en la contienda atribuidos a los *Denunciados*.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se

⁶⁷ Similar criterio se ha sustentado en los SRE-PSC-83/2021 y SRE-PSC-179/2018

RESUELVE

ÚNICO. Se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en vulneración a las reglas de propaganda electoral, presión, coacción, compra de votos, utilización de recursos públicos y vulneración al principio de equidad atribuidas a Carlos Herrera Tello, entonces candidato a gobernador de Michoacán, y a los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

Notifíquese. Personalmente a los denunciados y a los denunciantes; **por oficio** al Instituto Electoral de Michoacán, por conducto de la Secretaria Ejecutiva; y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 37, fracciones I, II y III, 38 y 39 de la *Ley de Justicia Electoral*, así como 40, fracción VII, 43, 44 y 47 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado. Una vez realizadas las notificaciones, agréguese las mismas a los autos para su debida constancia.

Así, a las catorce horas cincuenta y cuatro minutos, en sesión pública virtual celebrada el día de hoy, por unanimidad de votos, lo acordaron y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, Magistrado Presidente Salvador Alejandro Pérez Contreras, así como las Magistradas Yurisha Andrade Morales, Alma Rosa Bahena Villalobos —quien fue la ponente— y Yolanda Camacho Ochoa, ante la presencia del Secretario General de Acuerdos Víctor Hugo Arroyo Sandoval, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

(RÚBRICA)

SALVADOR ALEJANDRO
PÉREZ CONTRERAS

MAGISTRADA

(RÚBRICA)

YURISHA ANDRADE MORAES

MAGISTRADA

(RÚBRICA)

ALMA ROSA
BAHENA VILLALOBOS

**MAGISTRADA
(RÚBRICA)**

YOLANDA CAMACHO OCHOA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(RÚBRICA)

VICTOR HUGO ARROYO SANDOVAL

El suscrito licenciado Víctor Hugo Arroyo Sandoval, Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 69, fracciones VII y VIII del Código Electoral del Estado; 14, fracciones X y XI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, hago constar que las firmas que obran en la presente página y en la que antecede, corresponden a la resolución emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, en sesión pública virtual celebrada el veintinueve de dos mil veintiuno, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave TEEM-PES-117/2021; la cual consta de veintisiete páginas, incluida la presente. Doy Fe.