



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: PES/096/2019.

ACTOR: RAÚL FERNÁNDEZ
LEÓN.

DENUNCIADOS: GERARDO
FERNANDEZ NOROÑA, HERNÁN
VILLATORO BARRIOS, ASI
COMO LA COALICIÓN JUNTOS
HAREMOS HISTORIA POR
QUINTANA ROO, INTEGRADA
POR LOS PARTIDOS MORENA,
DEL TRABAJO Y VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO.

MAGISTRADA PONENTE: NORA
LETICIA CERÓN GONZÁLEZ.

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA Y SECRETARIA
AUXILIAR:** MARIA SARAHIT
OLIVOS GÓMEZ Y ESTEFANÍA
CAROLINA CABALLERO
VANEGAS.

Chetumal, Quintana Roo, a los veintiséis días del mes de agosto del año dos mil diecinueve.

Resolución por la cual se determina la **inexistencia** de las conductas atribuidas a los ciudadanos Gerardo Fernández Noroña en su calidad de Diputado Federal, Hernán Villatoro Barrios, en su calidad de otrora candidato a diputado local por el Distrito 02, así como a la coalición “Juntos Haremos Historia por Quintana Roo” integrada por los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México, por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, supuesta violación al principio de imparcialidad, uso de recursos públicos, proselitismo electoral y propaganda electoral.

GLOSARIO

Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/096/2019

	Quintana Roo.
Ley General de Instituciones.	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Partidos.	Ley General de Partidos Políticos.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
Ley de Medios.	Ley Estatal de medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
PES	Procedimiento Especial Sancionador.
Autoridad Instructora o Instituto	Instituto Electoral de Quintana Roo.
Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo.
MORENA	Partido MORENA.
PT	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
Coalición	Coalición "Juntos Haremos Historia por Quintana Roo" conformada por los partidos MORENA, PT y PVEM.

ANTECEDENTES

1. Proceso Electoral Local 2018-2019.

1. **Inicio del proceso.** Con fecha veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó el calendario integral del Proceso Electoral Local Ordinario 2018-2019, para la renovación de las diputaciones locales que integrarán la XVI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, calendario respecto del cual destaca para los efectos de la presente sentencia lo siguiente:

ETAPA	Fecha
Inicio del proceso electoral local ordinario	11 de enero de 2019
Inicio de la precampaña	15 de enero al 13 de febrero de 2019
Inter campaña	14 de febrero al 15 de abril de 2019
Campaña	15 de abril al 29 de mayo de 2019

Inicia la veda Electoral	30 de mayo de 2019
Jornada electoral	2 de junio de 2019

2. Sustanciación ante la Autoridad Administrativa Electoral.

2. **Queja.** El treinta de mayo¹, la Dirección Jurídica del Instituto, recibió el escrito de queja presentado por el ciudadano Raúl Fernández León, en contra de los ciudadanos Gerardo Fernández Noroña, en su calidad de Diputado Federal, María Antonieta Aguilar Ríos, Hernán Villatoro Barrios, Angélica del Socorro Carrillo Chulim, todos en su calidad de entonces candidatos a Diputados Locales postulados por la Coalición, así como en contra de los partidos que la conforman, por la presunta realización de actos anticipados de campaña y supuesta vulneración del principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, derivado de la asistencia en días y horas hábiles a diversos actos de proselitismo en el Estado, conductas que a juicio del quejoso vulneran lo previsto en los artículos 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones, en relación con el 134, párrafo séptimo de la Constitución General, así como lo previsto en el acuerdo INE/CG66/2015, emitido por el Consejo General del INE.
3. **Solicitud de medidas cautelares.** Es dable señalar que el quejoso en el escrito de queja presentado, solicitó el dictado de las medidas cautelares.
4. **Registro y requerimientos.** El mismo treinta de mayo, la autoridad instructora tuvo por recibido el escrito de queja y lo radicó con número de expediente IEQROO/PES/106/19, solicitó realizar el acuerdo de la medida cautelar y ordenó efectuar la verificación del contenido del dispositivo de almacenamiento externo, así como de los links aportados por el quejoso, mismos que a continuación se describen:

- <https://www.facebook.com/fernandeznorona/>
- <https://www.facebook.com/fernandeznorona/videos/2291731540895035>
- <https://www.elpuntosobrelai.com/sin-riesgo-que-la-eleccion-de-este-domingo-termine-en-los-tribunales-gerardo-fernandez-norona/>

¹ Las subsecuentes fechas que se señalen corresponderán al año dos mil diecinueve.

- <https://www.facebook.com/fernandeznorona/videos/393729961233666/>
- <http://www.facebook.com/fernandeznorona/>
- <http://www.facebbok.com/fernandeznorona/videos/591113598044578/>

5. **Inspección ocular.** El primero de junio, se realizó la diligencia de inspección ocular relativa a links de internet y a un dispositivo de almacenamiento externo.
6. **Auto de reserva.** En la misma fecha del párrafo que antecede, la autoridad sustanciadora, se reservó el derecho para acordar con posterioridad la admisión y emplazamiento, en tanto se realizaban las diligencias de investigación necesarias.
7. **Acuerdo de medida cautelar.** El tres de junio, mediante acuerdo IEQROO/CQyD/A-MC-071/19, la Comisión de Quejas y Denuncias, determinó la improcedencia del dictado de las medidas cautelares. Cabe mencionar que dicha determinación no fue impugnada.
8. **Requerimiento y contestación.** El doce de junio, mediante oficio SE/888/2019, la autoridad instructora, requirió información al Presidente de la Mesa Directiva de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, dándose por cumplimentado dicho requerimiento el veinticuatro de junio.
9. **Admisión y emplazamiento.** El veinticuatro de junio, la autoridad instructora determinó admitir a trámite la queja y emplazar a las partes para que comparecieran a la audiencia de ley.
10. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El cuatro de julio, se llevó a cabo la referida audiencia.
11. **Remisión del expediente.** El cinco de julio, la autoridad instructora remitió el expediente IEQROO/PES/106/2019.

3. Trámite ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo.

12. **Recepción del expediente.** En la misma fecha del párrafo que antecede, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, mismo

que fue remitido a la Secretaría General, a efecto de que se lleve a cabo la verificación de su debida integración.

13. **Turno a la ponencia.** En la misma fecha del párrafo que antecede, la Magistrada Presidenta, acordó integrar el expediente PES/084/2019, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Claudia Carrillo Gasca para la elaboración de la presente resolución.
14. **Acuerdo Plenario.** El doce de julio, mediante acuerdo Plenario se determinó escindir el PES/084/2019, para que la autoridad instructora realizara las diligencias necesarias a fin de contar con mayores elementos que permitan a este Tribunal emitir la resolución que en derecho corresponda en el presente procedimiento.
15. **Recepción del expediente.** El diecinueve de agosto, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, mismo que fue remitido a la Secretaría General, a efecto de que se lleve a cabo la verificación de su debida integración.
16. **Turno.** El veintiuno de agosto, la Magistrada Presidenta, acordó integrar el expediente PES/096/2019 y lo turnó a su ponencia para la elaboración de la presente resolución.

CONSIDERACIONES

1. Jurisdicción y competencia.

17. Este Tribunal, es competente para resolver el procedimiento especial sancionador, previsto en el ordenamiento electoral, derivado de la supuesta realización de actos anticipados de campaña y la comisión de actos que violan las normas electorales, relacionadas con la violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y proselitismo electoral.
18. Tiene fundamento lo anterior, en lo dispuesto por los artículos 49, fracciones II párrafo octavo y V de la Constitución local; 425, 427, 428, 429 y 430 de la Ley de Instituciones; 1, 2, 5, 6 fracción II, 8 y 44 de la Ley

de Medios y 3 y 4 del Reglamento Interno del Tribunal.

19. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”²**.

2. Hechos denunciados y defensas.

20. Tomando en consideración que dentro de las formalidades esenciales del procedimiento se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos, debe estimarse que a fin de garantizar el derecho de defensa y atender en su integridad la denuncia planteada, este órgano jurisdiccional debe tomarlos en consideración al resolver el presente procedimiento especial sancionador.
21. Resulta aplicable, la jurisprudencia **29/2012³**, emitida por la Sala Superior de rubro: **“ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”**.
22. En ese sentido, se procede a plantear los hechos que constituyen la materia de la denuncia, así como los razonamientos expresados por los denunciados.

I. Denuncia.

23. Del análisis de la queja, se advierte que los hechos denunciados consisten en que los ciudadanos Gerardo Fernández Noroña en su calidad de Diputado Federal y Hernán Villatoro Barrios, en su carácter de otrora candidato al cargo de diputado local por el distrito 02, postulado por la Coalición, cometieron supuestos actos anticipados de campaña y una vulneración al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, por la asistencia en horas y días hábiles a diversos actos de proselitismo en el Estado, específicamente a una conferencia de prensa llevada a

² Jurisprudencia 25/2015, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, págs. 16 y 17. Consultable en la liga electrónica www.portal.te.gob.mx, sección Jurisprudencia.

³ Compilación de 1997-2013, “Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral”, Volumen 1, pág. 129 y 130. Consultable en la liga electrónica www.portal.te.gob.mx, sección Jurisprudencia.

cabo el veintisiete de mayo, en la ciudad de Cancún, lo que a decir del quejoso es propaganda electoral a favor de Hernán Villatoro, con la finalidad de que el candidato y el partido, obtengan una ventaja en la contienda electoral.

II. Defensas.

24. Por su parte, el ciudadano el ciudadano **Hernán Villatoro Barrios**, en su carácter de denunciado compareció por escrito a la audiencia de pruebas y alegatos, mediante el cual manifestó entre otras cosas lo siguiente:
25. En relación a los hechos denunciados por el quejoso, solicita se declare infundado el presente asunto, toda vez que las pruebas aportadas por el denunciante resultan insuficientes para generar convicción, ya que las mismas fueron ofrecidas de manera genérica sin mencionar de manera clara, precisa y detallada circunstancias de modo, tiempo y lugar.
26. De igual manera, solicita a la autoridad jurisdiccional determinar el desechamiento pues a su juicio no existe una transgresión a la normativa electoral y menos aún ante las personas señaladas como denunciadas, ya que no manejan, administran o ejercen recursos públicos de manera directa o indirecta y tampoco destinaron recursos públicos de forma alguna para la realización de la rueda de prensa a que refiere el quejoso.
27. Así mismo, señala que el tema principal de la conferencia a que alude el quejoso fue emitir una opinión en torno a la actuación del gobierno estatal en temas concernientes a la seguridad pública municipal.
28. Ahora bien, por cuanto a las publicaciones alojadas en redes sociales, señala que las mismas constituyen un mecanismo para ser efectivo el derecho de libertad de expresión en su doble dimensión sin que ello implique transgresión a la normativa electoral.
29. Por cuanto a la representación de **MORENA**, en su carácter de denunciado solicitó se declare infundado el procedimiento instaurado en contra del instituto político que representa, así como de los demás codenunciados, ya que el mismo no tiene materia, dado que la supuesta

conducta atribuida a su candidato no puede considerarse como violatoria de la normativa electoral.

30. Finalmente es dable señalar que la representación del **PT** y **PVEM**, en su carácter de denunciados no comparecieron ni de manera oral, ni escrita a la audiencia de pruebas y alegatos.

3. Controversia y metodología.

31. Una vez señalados los hechos que constituyen la materia de denuncia, así como los razonamientos expresados por los denunciados, se concluye que el asunto versará en determinar si los ciudadanos Gerardo Fernández Noroña, en su calidad de Diputado Federal y Hernán Villatoro Barrios, en su calidad de otrora candidato a diputado local por el Distrito 02, así como la coalición que lo postula, transgreden la normativa electoral al realizar actos anticipados de campaña; si se realizó un uso indebido de los recursos públicos derivado de la asistencia en día y hora hábiles, vulnerando el principio de imparcialidad y la realización de actos proselitistas en el Estado, así como, si se acredita o no la falta a su deber de cuidado (culpa in vigilando) por parte de la coalición por tales conductas.
32. Para lograr lo anterior y atendiendo a los principios de congruencia, exhaustividad y expedites que deben regir los actos de las autoridades, se precisa que la metodología para el estudio de los hechos denunciados indicados en la parte considerativa de esta sentencia, será verificar: **a)** La existencia o inexistencia de los hechos denunciados; **b)** Si el contenido de la queja transgrede la normativa electoral al actualizarse, o no, los supuestos jurídicos contenidos en la norma presuntamente vulnerada; **c)** En caso de ser procedente, se determinará la responsabilidad del presunto infractor; y **d)** En caso de proceder, resolver sobre la calificación de la falta e individualización de la sanción.

ANÁLISIS DE FONDO

33. Es importante precisar que el análisis de la existencia o inexistencia de los hechos se realizará de conformidad con las pruebas que integran el expediente, las reglas de la lógica, sana crítica y la experiencia. Así como, a los principios dispositivo y de adquisición procesal en materia de la prueba; el primero de ellos, impone a la parte quejosa la carga de presentar los elementos de convicción en los que respalde el motivo de su denuncia, así como el deber de identificar aquéllas que el órgano habrá de requerir cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas, sin perjuicio de la facultad investigadora de la autoridad instructora; el segundo, consiste en la fuerza de convicción de los medios de prueba que deben ser valorados por el juzgador en relación a las pretensiones de todas las partes en el procedimiento y no solo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo.
34. En ese contexto, este órgano jurisdiccional se abocará a la resolución del procedimiento especial sancionador que nos ocupa con el material probatorio que obra en el expediente.
35. Por otra parte, acorde con la argumentación recogida en el criterio jurisprudencial 19/2008 de rubro: **“ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL⁴”**, en esta etapa de valoración se observará uno de los principios fundamentales que regula la actividad probatoria que tiene como finalidad esencial el esclarecimiento de la verdad legal, y que es el de adquisición procesal, por lo que en su momento, la valoración de las pruebas que obran en autos habrá de verificarse en razón de este principio en relación con las partes involucradas dentro del presente procedimiento especial sancionador, y no sólo en función a las pretensiones de los oferentes.

1. Medios de prueba.

i. Relación de los elementos de prueba.

⁴ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 119 y 120.

a. Pruebas aportadas por el denunciante.

- **Técnica.** Consistente en tres videos aportados en un USB, y los links de internet señalados en el escrito de queja⁵.
- **Instrumental de Actuaciones.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.
- **Presuncional legal y humana.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.

b. Pruebas aportadas por el denunciado Hernán Villatoro Barrios.

- **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.
- **Presuncional legal y humana.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.

36. La representación de **MORENA** presentó lo siguiente:

- **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.
- **Presuncional legal y humana.** Consistente en todo lo que favorezca los intereses de la parte que representa.

c. Pruebas recabadas por el Instituto.

- **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada de inspección ocular de fecha primero de junio, levantada por un funcionario electoral del Instituto.

ii. Valoración legal y concatenación probatoria.

37. Las **documentales públicas** por su propia y especial naturaleza, se consideran con valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por la autoridad en ejercicio de sus atribuciones, de conformidad con el artículo 413 de la Ley de Instituciones.

⁵ Las referidas probanzas fueron desahogadas mediante la diligencia de inspección ocular, la cual consta en el acta de fecha primero de junio.



38. Cabe mencionar, que este órgano jurisdiccional ha estimado que las inspecciones oculares realizadas por el personal del Instituto, deben atenderse de manera integral, esto es, se da fe no sólo del contenido textual de las actas, sino también de los anexos que forman parte de las mismas y que le constan al funcionario que las realizó.
39. Así, mediante dichas actas la autoridad instructora certifica y hace constar la información que se encuentra publicada en las referidas páginas de internet. De ahí que, la valoración de dichas actas circunstanciadas como prueba plena, radica exclusivamente en la existencia y contenido de las publicaciones virtuales certificadas; es decir, el funcionario público únicamente certifica lo que se encontraba publicado en los links, videos o páginas de internet en la fecha de la certificación; pero de ninguna manera constituye una prueba plena respecto de los efectos o alcances que de su contenido pretende derivar el quejoso, ya que ello depende de un análisis específico, y de la adminiculación con otro tipo de pruebas, que en su caso, integren el expediente.
40. En ese sentido, se tiene que las publicaciones en los portales de internet, por su naturaleza virtual, constituyen pruebas técnicas que tienen un carácter imperfecto, aun cuando su existencia y contenido se certifiquen por un funcionario público, pues éste último valor lo es únicamente el acta o documento levantado, no así el contenido de las páginas de internet; por tanto, dichas páginas resultan insuficientes por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los efectos o alcances que en este caso pretende darles el quejoso.
41. De ahí que, en principio, las páginas de internet de Facebook sólo representan indicios de los efectos que pretende derivarles la parte quejosa, y por tanto, se valoraran en términos de los artículos 16 fracción II de la Ley de Medios y 413 de la Ley de Instituciones, mismas que sólo harán prueba plena sobre su contenido cuando, a juicio de este Tribunal, si de los elementos contenidos en ellas, adminiculados con las demás pruebas, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, se genere convicción sobre la veracidad

o no de lo que se pretende acreditar con las mismas.

42. Sirve de sustento a lo anterior, el criterio emitido por la Sala Superior, en la jurisprudencia 4/2014 de rubro: **“PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN”**.
43. Así mismo, las partes en el presente procedimiento ofrecen la Instrumental de actuaciones y la Presuncional en su doble aspecto legal y humana, pruebas que en términos de los artículos 413 de la Ley de Instituciones, en relación con el 16, fracción VI, de la Ley de Medios, sólo harán prueba plena cuando, a juicio de este Tribunal, de los elementos que se desprendan de ellas, adminiculados con las demás pruebas, los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guarden entre sí, se genere convicción sobre la verdad y serán valoradas en su conjunto y atento a las reglas de la lógica, la sana crítica y de la experiencia.
44. Ahora bien, dada la naturaleza de las pruebas, se consideran como **documentales privadas** todos los documentos expedidos por los partidos políticos, coaliciones o particulares, y demás que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones, por lo que dichas documentales servirán como indicio en relación a su contenido y que vistas en su conjunto pueden generar convicción sobre la veracidad de las pretensiones formuladas por quien las ofrezca, conforme a lo previsto en los numerales 16 fracción II de la Ley de Medios y 413 de la Ley de Instituciones.
45. Por tanto, señalada la descripción de las probanzas que obran en el expediente, así como el valor que ostentan, conforme a lo dispuesto en la Ley de Instituciones, lo procedente es identificar los hechos que se acreditan, conforme al análisis integral y adminiculado de las pruebas mencionadas en relación con lo antes manifestado y aceptado por las partes; con el objeto de que este Tribunal tenga convicción sobre lo que se llegue a determinar respecto a los hechos denunciados.

2. Hechos acreditados.

46. Del estudio realizado a los medios de prueba, así como a las constancias emitidas por la autoridad instructora y que obran en el expediente, se tienen por acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del presente asunto:

- ✓ Que el legislador Gerardo Fernández Noroña, sí asistió el día veintisiete de mayo, a la conferencia de prensa otorgada en la ciudad de Cancún.
- ✓ Se tuvo por acreditada la existencia de las publicaciones denunciadas.
- ✓ Que las publicaciones denunciadas corresponden a la cuenta de la red social de Facebook del legislador Gerardo Fernández Noroña.
- ✓ Que de acuerdo a la contestación del requerimiento efectuado por la autoridad instructora, quedó **plenamente verificado que los días veintisiete, veintiocho y veintinueve de mayo, no se llevó a cabo sesión de Pleno de la Cámara de Diputados, ni reuniones en las comisiones de las que forma parte el legislador denunciado.**

47. Por tanto, una vez que se ha establecido la existencia de los hechos motivos de denuncia, lo conducente es verificar si con su difusión se contravino la norma electoral, o bien si se encuentra apegado a derecho. Para ello en primer lugar se establecerá el marco normativo que resulta aplicable al caso, y subsecuentemente, se estudiará si los hechos relatados se ajustan o no a los parámetros legales.

3. Marco normativo.

48. A continuación se expondrá el marco normativo que este Tribunal considera pertinente para la resolución de la presente controversia.

Actos anticipados de precampaña y/o campaña

49. El artículo 41, Base IV, de la Constitución Federal, establece los plazos para la realización de campañas electorales, los requisitos y formas de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección

popular, y las reglas para las precampañas y campañas electorales.

50. En relación a los actos campaña, el artículo 3 de la Ley de Instituciones, señala de manera literal lo siguiente:

“Artículo 3. ...

I. Actos anticipados de campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido político.

...”

51. Para llevar a cabo el análisis de la referida infracción a la norma electoral, es importante tomar en cuenta lo siguiente:
52. **La calidad de la persona que difunde el mensaje.** Por regla general los actos de campaña son realizados por los partidos políticos, militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos/as. (elemento personal)
53. **El momento o tiempo en el que se realizan los actos.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, en el supuesto jurídico que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las precampañas o campañas. (elemento temporal)
54. **Intención con la que se realiza el acto.** La finalidad de los actos anticipados de campaña, como aquellos que contienen un llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones que solicitan cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral. (elemento subjetivo)
55. Ahora bien, cabe señalar que para que la autoridad jurisdiccional electoral, pueda determinar si los hechos constituyen o no actos anticipados de campaña, es indispensable la concurrencia de los tres elementos referidos con antelación.

De las campañas y la propaganda.

56. De conformidad con el artículo 285, párrafo primero de la Ley de

Instituciones, tenemos que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

57. El propio artículo citado señala en su párrafo tercero, que la propaganda electoral es 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 y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
58. El mismo artículo en comento establece que, tanto la propaganda electoral como los actos de campaña, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestos por los partidos políticos en su plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado.
59. De la interpretación sistemática de las disposiciones anteriores se advierten las siguientes reglas:
 1. La campaña electoral, es un derecho que pueden realizar los partidos políticos, las coaliciones o los candidatos registrados.
 2. La finalidad de la campaña electoral es la de obtener votos.
 3. La propaganda electoral tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
 4. La propaganda electoral debe propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijadas por los partidos políticos, en especial de su plataforma electoral.

Proselitismo político.

60. El diccionario de la Real Academia Española define el proselitismo como la intención de sumar prosélitos. Prosélito, por su parte, es un sujeto que se incorpora a una agrupación. Partidario que se gana para una facción,

parcialidad o doctrina. Persona ganada para una causa, sea una religión, un partido, una doctrina o incluso una opinión:

61. El proselitismo, por lo tanto, es el conjunto de actividades que una organización o una persona lleva a cabo con el objetivo de ganar adeptos para su causa.
62. En este sentido, los candidatos a un cargo de elección popular realizan actos de proselitismo dentro de las campañas políticas.
63. Por ello, **para el caso de fincar alguna responsabilidad administrativa a los servidores públicos, tuvieron que haber participado en un evento de carácter proselitista y en él, se hayan hecho manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a la finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.**
64. Por lo tanto, la autoridad electoral debe verificar:
 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y
 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.⁶

Del uso de los recursos públicos.

65. El artículo 134 de la Constitución Federal en su párrafo séptimo consagra el principio fundamental de imparcialidad en la contienda electoral; pues

⁶ Jurisprudencia 4/2018. 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).- IUS Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

refiere que 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.

66. Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.⁷
67. En consonancia con lo anterior, el artículo 449 párrafo 1 inciso c), de la Ley General, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, **cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.**
68. Asimismo, se dispuso que la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos electorales federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados.
69. Sobre este tema, a Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012, consideró que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el citado artículo 134, párrafo séptimo es necesario que **se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad**

⁷ Criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada. Criterio reiterado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

de la ciudadanía, **a efecto de favorecer o perjudicar a un determinado candidato o partido político** dentro del proceso electoral.

70. En ese sentido, la propia Sala ha establecido que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.
71. La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.
72. De esta forma, el principio de imparcialidad o neutralidad tiene como finalidad evitar que quienes desempeñan un cargo público utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, incluso su prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos (éstas últimas entendidas como la persona del servidor público) para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comiciales, o bien, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante, precandidatura o candidatura.
73. Al respecto, la Sala Superior 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 público. Ello, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.
74. Ahora bien, la propia Sala Superior, sostiene que, por lo que hace al

poder legislativo, al ser el encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley, se le ha identificado como órgano principal de representación popular, y si bien los últimos años ha incrementado la presencia de candidaturas independientes, su configuración está mayormente basada en representantes de partidos políticos.

75. Por tanto, **derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), sin descuidar las atribuciones que como funcionarios tienen emanadas del orden jurídico.**

76. A partir de lo anterior, la Sala Superior ha establecido que teniendo en cuenta el carácter de legislador con el de militante o afiliado de un instituto político que en la mayoría de los casos subsiste en el sistema electoral actual, resulta válido concluir que la sola asistencia de ellos a eventos, asambleas, mítines y actos de carácter partidista, político-electorales e inclusive a actos proselitistas, sea en días hábiles en cualquier hora o inhábiles, no está prohibida pues de ningún modo transgrede el principio de imparcialidad, en cambio, se tendrá por actualizada la infracción cuando ello implique el descuido de las funciones propias que tiene encomendadas como Senadores de la República o Diputados locales o federales, respectivamente, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos.

77. En ese sentido, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, tiene su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que debe garantizarse la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para fines político-electorales (en forma de presión o coacción), sin que ello implique una limitación desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

78. Siguiendo con el tema de la imparcialidad con que deben conducirse los servidores, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JDC-903/2015 y su acumulado SUP-JDC-904/2015⁸, determinó que el objetivo de **tutelar la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos**, es que el poder público, sin distinción alguna en cuanto a su ámbito de actividades o la naturaleza de la función, no sea utilizado con fines electorales a favor o en contra de alguna fuerza política, a fin de salvaguardar el principio de imparcialidad en las contiendas electorales.⁹
79. La propia Sala Superior ha establecido que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.
80. La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.
81. En relación al concepto de uso indebido de recursos públicos, conviene acudir a la definición que la Comisión de Venecia[18] adoptó a través del “Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales”, en la que se destacan las siguientes características:

- **Son aquellos recursos humanos, financieros, materiales y otros inmateriales a disposición de los gobernantes y servidores públicos durante las elecciones;**
- **Se derivan de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas y a los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública;**

⁸ Promovidos en contra del Acuerdo del Consejo General del INE, por el que se emiten normas reglamentarias sobre LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 449, PÁRRAFO 1, INCISO C), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, dictado el veinticinco de febrero de dos mil quince.

⁹ SRE-PSL-38/2018.

- **Lo anterior, proviene de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.**
82. De esta forma, el principio de imparcialidad o neutralidad tiene como finalidad evitar que quienes desempeñan un cargo público utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, incluso su prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comiciales, o bien, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante, precandidatura o candidatura.
 83. Así, la Sala Superior 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 público.
 84. Ello, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.
 85. Ahora bien, por lo que hace al **poder legislativo**, al ser el encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley, se le ha identificado como órgano principal de representación popular, y si bien los últimos años ha incrementado la presencia de candidaturas independientes, su configuración está mayormente basada en representantes de partidos políticos.
 86. Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología, sin descuidar las atribuciones que como funcionarios tienen emanadas del orden jurídico.



87. A partir de lo anterior, la Sala Superior ha establecido que teniendo en cuenta el **carácter de legislador** con el de militante o afiliado de un instituto político que en la mayoría de los casos subsiste en el sistema electoral actual, resulta válido concluir **que la sola asistencia de ellos a eventos, asambleas, mítines y actos de carácter partidista, político-electorales e inclusive a actos proselitistas, sea en días hábiles en cualquier hora o inhábiles, no está prohibida pues de ningún modo transgrede el principio de imparcialidad, en cambio, se tendrá por actualizada la infracción cuando ello implique el descuido de las funciones propias que tiene encomendadas como Senadores de la República o Diputados locales o federales, respectivamente, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos.**
88. Es por ello que, existe una bidimensionalidad en las y los servidores públicos de este poder, pues en la discusión de los proyectos de ley convive su carácter de miembro del órgano legislativo, con su afiliación o simpatía partidista.
89. En ese sentido, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, tiene su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electoral, lo que quiere decir que debe garantizarse la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para fines político-electorales (en forma de presión o coacción), sin que ello implique una limitación desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.
90. Por último, la Sala Superior señala que a través de las reformas al artículo 134 de la Constitución federal, en 2007 y 2014, no se buscó que las y los legisladores tuvieran impedida su asistencia, en días hábiles, a actos o eventos proselitistas; la pretensión para congresistas es que los recursos públicos se aplicaran con imparcialidad y que de ningún modo desatendieran las atribuciones primordiales que llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones.¹⁰

¹⁰ SUP-REP-162/2018

4. Estudio del caso.

91. Por cuanto a la utilización de recursos públicos, es dable señalar que este Tribunal debe partir de una premisa cierta y exacta, para poder llegar a la conclusión de que se utilizaron o no, recursos públicos en el evento denunciado, puesto que sería un absurdo entrar al estudio sobre el hecho de que, los funcionarios públicos denunciados utilizaron recursos públicos si no estamos ante la presencia de actos proselitistas dentro de una campaña electoral, en donde se hayan realizado manifestaciones explícitas de apoyo o de rechazo a algún candidato, partido político o coalición, y que por ello constituya una violación a los principios rectores de la materia electoral, como la equidad en la contienda, porque sólo así quedaría demostrado que los servidores electorales utilizaron de manera parcial los recursos públicos, en contravención a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

92. **Lo anterior es así, porque ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que la sola presencia de determinados servidores públicos a un evento proselitista en días hábiles no constituye una violación a la normativa electoral, entonces debe estar probado que los eventos señalados, constituyen primeramente, actos de proselitismo político, y a partir de ahí, determinar la probable responsabilidad de los servidores públicos denunciados sobre los recursos públicos utilizados en el evento cuestionado, con base en su participación; más, si de las pruebas aportadas, y las recabadas por la autoridad administrativa electoral, se desprenden que los actos denunciados no constituyen proselitismo político electoral, a ningún fin útil nos llevaría analizar si los denunciados utilizaron recursos públicos, para un evento, que para el caso en estudio se programó como una rueda de prensa relacionada con motivo de la presentación de diversos posicionamientos del legislador, en los cuales únicamente se hicieron manifestaciones respecto a la postura de los partidos políticos a los que pertenece dicho denunciado, con relación al trabajo que viene desempeñando el actual presidente de la República, así como diversos temas relativos a la situación que actualmente vive el país, lo cual no puede ser considerado como un acto o evento proselitista, al no**

existir un llamamiento implícito o explícito del voto, durante el desarrollo de dicho evento, tal y como lo sostienen los hoy denunciados.

93. Es dable señalar que de las veinticinco imágenes presentadas por el quejoso, son consideradas pruebas técnicas, las que por sí solas no generan convicción a esta autoridad jurisdiccional sobre la existencia de las supuestas publicaciones realizadas a través de la red social de Facebook.
94. Lo anterior es así, ya que las mismas que son consideradas como pruebas técnicas, atendiendo a la naturaleza de éstas, para que se pueda acreditar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, respecto a los hechos denunciados se necesita adminicularlas con otros elementos de convicción, ya que atendiendo a los avances tecnológicos y de la ciencia son fácilmente elaboradas o confeccionadas, ya que actualmente existen un sinnúmero de aparatos, instrumentos y recursos tecnológicos y científicos para la obtención de imágenes de acuerdo al deseo, gusto o necesidad de quien las realiza, ya sea mediante la edición total o parcial de las representaciones que se quieran captar y de la alteración de éstas.
95. Robustece lo antes expuesto, lo sostenido por la Sala Superior, en la jurisprudencia 4/2014, de rubro: **"PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN"**¹¹.
96. Ahora bien, del acta circunstanciada de inspección ocular, de fecha primero de junio, levantada por un funcionario del Instituto, mediante la diligencia de certificación del contenido de un dispositivo de memoria extraíble es de señalarse que sí se encontraron las publicaciones denunciadas, mismas que corresponden a la cuenta de la red social de Facebook del Diputado Federal Gerardo Fernández Noroña, mismas que obran en el expediente de mérito a fojas 000040 a la 000074.
97. Sin embargo, solo a través del análisis de las pruebas rendidas se **podrá**

¹¹ Consultable en la página electrónica www.te.gob.mx

determinar si en el evento en cuestión se hicieron manifestaciones de proselitismo político, y solo a partir de ahí se podría determinar la responsabilidad de los servidores presentes al evento.

98. Se afirma lo anterior, puesto que, no hacerlo así, se estaría violando el derecho **presunción de inocencia** de los denunciados, de conformidad con la Tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² de rubro: **“IN DUBIO PRO REO. OBLIGACIONES QUE ESTABLECE ESTE PRINCIPIO A LOS JUECES DE AMPARO”**.
99. Otro de los principios del derecho Administrativo Sancionador, que se debe poner especial cuidado en el caso en estudio, es el de **responsabilidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción**, en el que se sostiene que, no se puede hacer responsable a las personas por hechos que no le son atribuibles.
100. Así las cosas, del escrito de queja, se desprende que el actor denuncia la violación a los artículos 41, Base VI, inciso c) y 134, párrafo séptimo de la Constitución General, por la supuesta violación al principio de imparcialidad en el **uso de los recursos públicos**, porque asistieron a una rueda de prensa en día y hora hábil, y haber realizado actos de **proselitismo político** a favor del otrora candidato a diputado local, Hernán Villatoro Barrios, por parte del ciudadano Gerardo Fernández Noroña, en su calidad de Diputado Federal.
101. De esa manera, la queja presentada, tienen como pretensión acreditar la presencia de los servidores electorales a la rueda de prensa, además de aducir que la misma contiene elementos o expresiones que intentan posicionar a una fuerza política en detrimento de otra, y por lo tanto se utilizaron recursos públicos por parte de los servidores públicos denunciados, lo cual es contrario a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal.

¹² Consultable en la página oficial de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*:
<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2009464&Clase=DetalleTesisBL&Semario=0>

102. Por tanto, este Tribunal debe analizar si de las expresiones hechas por los denunciados el día veintisiete de mayo, en que se llevó a cabo un evento denominado “Conferencia de Prensa Cancún”, cumplen con los elementos contenidos en la jurisprudencia 4/2018 precitada, -con relación al tema de actos anticipados de campaña- que por analogía aplica al caso que nos ocupa, consistente en que, en el evento se hayan hecho manifestaciones o expresiones de llamado al voto y que, debido a ello posicione a algún candidato, partido político o coalición política, tal como lo ha desarrollado la Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-025/2018**, en donde sostiene que, la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma **manifiesta, abierta y sin ambigüedad**, tiene por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.
103. Lo anterior, atiende a la finalidad de prevenir y sancionar aquéllos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma tal que no resulte justificado restringir contenidos del discurso político que no puedan objetiva y razonablemente tener ese efecto.
104. Para determinar lo anterior la propia Sala, ha dicho que, esas expresiones o manifestaciones tienen que ser claras y sin ambigüedades, deben tener también como característica principal que, trasciendan al electorado por apoyarse, de manera ejemplificativa, en las palabras **“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 explícita e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien.
105. Así, la Sala Superior, ha determinado que sólo las manifestaciones **explícitas e inequívocas**, permean en el aspecto subjetivo, para estar en condiciones de definir si existe o no apoyo o rechazo al voto.

106. Por lo que, en el caso que nos ocupa, por cuanto hace al contenido de la rueda de prensa realizada en la ciudad de Cancún, en donde participa el legislador federal, contrario a lo señalado por el quejoso, este órgano jurisdiccional determina que de la lectura y análisis del contenido de la rueda de prensa, no se advierte que exista pretensión de posicionar la imagen del ciudadano Hernán Villatoro Barrios, en su calidad de otrora candidato a la diputación del distrito 02, en el Estado, postulado por la coalición.
107. De la referida rueda de prensa, en la cual participó el Legislador Federal, se advierte que, de las manifestaciones realizadas por éste, no se identifica elemento alguno que pueda constituir violaciones en materia electoral, sobre propaganda electoral propia de una campaña, pues en la misma, no se difunden candidaturas, no se solicita el voto a favor o en contra de cierto candidato o partido político, así como tampoco se advierte que se expongan plataformas electorales ni planes de gobierno, ni mucho menos se hace alusión a la jornada electoral del proceso que se está llevando a cabo en el Estado.
108. En consecuencia, del análisis contextual de la rueda de prensa y de lo afirmado por el legislador federal, no permite asegurar que haya manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral que trascienda al conocimiento de la comunidad y que incida en la equidad de cara o con miras al proceso electoral local, elementos también indispensables para poder tener por acreditados los actos anticipados de campaña, por lo que no es posible inferir algún tipo de riesgo o afectación a los valores democráticos que deben regir la contienda comicial. Así se desprende del acta circunstanciada de inspección ocular de fecha primero de junio, misma que obra en el expediente a fojas 000040 a la 000074.
109. Por ello, no es posible acreditar que las expresiones que fueron difundidas por el legislador federal relativas a la rueda de prensa, pudiesen, en dado caso, representar un riesgo real y objetivo a las condiciones de equidad en la contienda electoral, en particular del estado

de Quintana Roo.

110. Aunado a lo anterior, el contenido de la rueda de prensa que fue difundida en la página del legislador federal a través de la red social Facebook, tampoco es suficiente para poder afirmar determinado impacto en la elección que se lleva a cabo en el Estado, porque del contenido de ésta, no se advierte que la misma pueda tener influencia en el electorado, al no advertirse expresiones de campaña como llamamiento al voto o a promocionar determinada candidatura, que tenga como consecuencia una violación a uno de los principios rectores de todo proceso electoral consistente en el de la equidad de la contienda.
111. Lo anterior es así, toda vez que del acta de inspección ocular de fecha primero de junio, se desprende que la intervención del legislador federal en la rueda de prensa llevada a cabo en la ciudad de Cancún, sólo hizo manifestaciones relacionadas con el actual gobierno que está desempeñando el Presidente de la República, así como los partidos que lo postularon, externando su postura.
112. Sin embargo, no pasa desapercibido para este Tribunal que el referido legislador realiza algunos comentarios encaminados a un supuesto resultado respecto a las elecciones, aludiendo a “la coalición y los candidatos del gobernador”, empero, no se precisa el nombre de la coalición a la que hace mención, ni mucho menos de algún candidato en particular, de ahí que tales manifestaciones se consideran apreciaciones subjetivas, que de manera genérica realiza el legislador federal, sin que, en ningún momento exista algún llamamiento al voto.
113. De lo antes referido, se puede advertir, que las manifestaciones realizadas por el legislador federal, se hicieron respecto a la postura de los partidos políticos a los que pertenece el legislador, con relación al trabajo que viene desempeñando el titular del Ejecutivo, así como diversos temas referentes a la situación que actualmente vive el país, lo cual no puede ser considerado como un acto o evento proselitista, al no existir un llamamiento implícito o explícito del voto, durante el desarrollo

de dicho evento.

114. Por tanto, de ninguna forma el legislador lleva a cabo manifestaciones explícitas de inducción al voto hacia el otrora candidato a diputado local por el distrito 02, Hernán Villatoro Barrios, puesto que sus comentarios van encaminados a otras cuestiones que realiza el Presidente de la República; manifestaciones que se encuentran amparadas dentro del marco constitucional y convencional, puesto que no existe en ninguna de sus expresiones, aunque sea de manera indiciaria, un contexto de llamado al voto o algo relacionado a convencer a los oyentes para que voten por el otrora candidato a diputado local, o por algún partido político.
115. Se afirma lo anterior, toda vez que, el carácter de legislador con el de militante o afiliado de un instituto político (que en la mayoría de los casos subsiste en el sistema electoral actual), resulta válido que la sola asistencia de estos a diversos eventos sean en días hábiles o inhábiles en cualquier hora, de ningún modo transgrede el principio de imparcialidad, porque ese solo hecho no implica, *per se*, la utilización indebida de recursos públicos.
116. Esto, porque como ciudadanos, los legisladores tienen derechos, tales como la libertad de expresión y asociación que son inescindibles, los cuales válidamente pueden ejercer siempre y cuando no se trastocan las libertades de los demás, no irrumpen los principios rectores de los procesos comiciales y tampoco descuiden sus funciones emanadas del orden jurídico, por lo que de ningún modo existe asidero normativo para interpretar que la sola asistencia de los legisladores a diversos eventos trastoca el orden jurídico.
117. Pese a que el evento cuestionado no tuvo el carácter de proselitismo político, en favor del otrora candidato denunciado, lo cierto es que, por cuanto a los legisladores federales y estatales, su sola asistencia a actos proselitistas partidistas **-si ese fuera el caso-** no debe considerarse una vulneración a los principios de neutralidad o de equidad en la contienda, previstos en el artículo 134, de la Constitución federal, siempre y cuando

no falten a las sesiones o reuniones legalmente encomendadas -Pleno y Comisiones- en los horarios en que éstas se fijen, para privilegiar en esos horarios actividades partidistas o desviación de recursos públicos para favorecer a una fuerza política.

118. Lo que para el caso en estudio, el Diputado Federal, cuyos actos se cuestionan, afirma que la fecha en que se llevó a cabo la rueda de prensa no fue día hábil para la Cámara de Diputados, afirmación que no se encuentra contradicha con prueba alguna, máxime que, como ya se precisó líneas arriba, la rueda de prensa que se realizó no constituye un acto de proselitismo electoral, más aún si el otrora candidato denunciado no hizo manifestación alguna en torno a sus programas de campaña o de llamamiento al voto o de rechazo a alguna candidatura de otro partido o coalición.
119. De ese modo, al formar parte de las labores de los legisladores la participación en las actividades del partido político que son afiliados, el órgano legislativo es el escenario donde se desarrolla la actividad y discusión política para la toma de decisiones legislativas, a través de propuestas o iniciativas basadas en la ideología y plataforma de su partido. Luego entonces, existe la **necesidad de que participen en las actividades partidistas**, a virtud de la relación inter-comunicativa con los partidos políticos de los que forman parte.
120. Lo anterior es así, porque la intervención en actividades partidistas permite a los legisladores colaborar activamente en la conformación de las decisiones de políticas, ideología y programas que su partido busca proponer y difundir, lo cual constituye un elemento esencial en su actividad legislativa, ya que las propuestas que efectúen al seno del Congreso estarán inspiradas en los programas y propuestas del instituto político. Participación que realizan tanto a nivel individual como colectivo.
121. Derivado de que un legislador puede reunirse con la dirigencia del partido y adoptar determinados acuerdos y propuestas que eleva al órgano legislativo sin que ello se encuentre prohibido, entonces, por tales

razones, el legislador puede acudir a los eventos en los que participe la militancia del partido e incluso la ciudadanía.

122. Así, no existe prohibición expresa para que los legisladores puedan acudir a eventos, asambleas, mítines y actos de su partido político, inclusive proselitistas, dado que ello forma parte relevante e indisoluble de la labor que realizan, porque en estas reuniones y eventos se realiza una retroalimentación e intercomunicación entre el partido y los legisladores que emanan de sus filas.
123. Lo anterior, porque, como se ha expuesto, la intervención en estas actividades constituye una parte esencial de la labor propia que desarrollan en su trabajo como integrantes de un órgano parlamentario.
124. También los legisladores rigen sus actividades por grupos parlamentarios que tienen un sustento partidista porque a nivel constitucional se reconoce la participación de los partidos políticos al interior del Congreso de la Unión a través de los grupos parlamentarios y deben conocer los múltiples temas a los que se ocupan como legisladores.
125. En este sentido, la Sala Superior, sostiene que una de las primeras actividades de los legisladores se vincula con su afiliación partidista, ello porque, previo al inicio de los periodos de sesiones de los órganos legislativos, los institutos pueden llevar a cabo las reuniones plenarias que se desarrollan entre la dirigencia partidaria y los legisladores a efecto de diseñar las líneas de acción y acordar las principales propuestas que impulsaran los parlamentarios durante el trabajo que se desarrollen en el seno de los congresos federal y locales.
126. Así, la Sala Superior, ha resuelto que los grupos parlamentarios sirven como un instrumento de unión, cohesión e incluso de disciplina entre el instituto político y los legisladores que emanaron de sus filas.
127. La vinculación entre legisladores, grupos parlamentarios y partidos políticos resulta indisoluble, y se evidencia porque la mayoría de las normas partidistas imponen deberes y derechos a los legisladores

emanados de sus filas; y suelen integrar órganos de los partidos políticos. Además, establecen mecanismos de interacción con legisladores para postular al interior de los parlamentos los idearios de los partidos políticos.

128. De igual forma, la Sala Superior ha sostenido que, en el desarrollo de las funciones parlamentarias existe una participación de los legisladores en las actividades y actos del partido político del que forman parte, ya que las propuestas o iniciativas legislativas se presentan con base su ideología y plataforma.
129. La representación política que realizan en el Congreso tiende a reflejar los principios, postulados y plataforma electoral del partido político, a través de gestiones partidistas, trabajos colegiados y asistencia a eventos políticos.
130. En el mismo tenor, la sociedad identifica la figura del legislador no solo con el otrora candidato, sino con el partido que lo postuló; por lo que, ante la opinión pública, la postura en la función parlamentaria guarda correspondencia con el partido político en la elaboración de las políticas públicas que proponen al interior del órgano legislativo.
131. Bajo esa perspectiva, la sola asistencia de los legisladores a actividades partidistas en días y horas hábiles no puede implicar la malversación o desviación de un recurso público, **salvo de que se trate de un evento proselitista de carácter político electoral**, situación que no ocurre en la especie.
132. Si se sigue la idea de que el acto es de proselitismo político electoral, entonces, para que se actualice la transgresión a la normativa electoral, es necesario que se acredite el uso de recursos públicos por parte del legislador, o que deje de asistir a las sesiones del órgano que integran cuando asistan a actos proselitistas, lo que en la especie, con su sola asistencia no ocurre, porque ese actuar no significa, *per se*, una indebida utilización o manejo de recursos públicos para influir en la equidad de la contienda, al concurrir los elementos siguientes:



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/096/2019

- Asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter político-electoral o proselitista.
 - La ausencia de norma expresa que prohíba a los legisladores asistir a actos o eventos de carácter partidista, político-electoral o proselitistas.
 - El derecho de asociación en materia política y de afiliación que mantienen, resultan compatibles con la función de legisladores que desempeñan y que emanó de contiendas de elección popular donde posiblemente fueron postulados por el partido político.
 - Los derechos de asociación y de afiliación en materia política son derechos humanos que cobran vigencia para maximizarse y de ningún modo restringirse a los legisladores.
133. En este orden de ideas, la Sala refiere que, la sola asistencia de los legisladores, *per se*, no implica el uso o desvío de recursos públicos con fines de influir en la contienda electoral, porque aun cuando no se separan de su investidura, **ello no significa que siempre ejerzan las funciones que corresponden a su cargo.**
134. Así las cosas, la Sala Superior, ha sustentado la tesis en el sentido de que no existe disposición que se oponga a que los partidos políticos usen como capital político a los legisladores que emanaron de su fuerza política.
135. **Lo anterior es así, ya que el trabajo de los legisladores no se reduce a una mera representación sin ideología, sino que se gesta a partir del origen partidista –en el caso de los que son propuestos y electos por medio de partidos políticos—, ya que deben cumplir con los programas, acciones, ideas y principios de los institutos políticos que los propusieron, por lo que en ese tenor se sujetan mayormente a ese escrutinio.**
136. Caso distinto sería que, los legisladores ordenen o instruyan al personal subordinado que asista o acudan a un evento proselitista, que se acredite plenamente que hicieron un uso indebido de los recursos asignados para el cumplimiento de los fines que tienen encomendados, o que descuidaran sus funciones que como legisladores les compete desplegar

por asistir a un acto proselitista, pero no que por su sola asistencia se vulnere el principio de imparcialidad.

137. Así, si en el caso sometido a la jurisdicción electoral, no se acredita el uso de recursos públicos por parte del legislador en un evento político-electoral o proselitista por su sola asistencia, que descuide sus funciones dentro del órgano colegiado al que pertenece **y menos cuando en el acto proselitista tienen un carácter pasivo, tampoco se materializa por ese sólo hecho la transgresión al principio de equidad en la contienda como aspectos que se tutelan desde el ámbito constitucional en materia electoral.**
138. Máxime que de la contestación efectuada por la Dirección General de Servicios a Diputados, se informó que la Dirección de Atención a Diputados, no tramitó viáticos para viajes de comisión oficial del Diputado denunciado, para los días 27, 28 y 29 de mayo, por lo que no se actualiza ni por lo menos indiciariamente que haya ejercido o realizado el uso o manejo de recursos públicos.
139. En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que la función prioritaria de los legisladores es la creación de leyes, las cuales aprueban de manera colegiada, por lo que, en principio, no se aprecia que en lo individual tengan posibilidades de ejercer de forma indebida sus funciones con el propósito de influir en la competencia electoral, de ahí que la sola asistencia a diversos eventos no transgreda el artículo 134, de la Ley Fundamental.
140. Lo anterior, porque el legislador es una persona que goza de un cúmulo de derechos fundamentales que puede ejercer con las limitaciones constitucionales y legales previstas expresamente, sin que sus prerrogativas de asociación y afiliación puedan restringirse por la sola asistencia a un evento en un día hábil, a partir de considerar que tal actuar, *per se*, constituya desvío o malversación de recursos públicos bajo su cargo, para influir en la contienda electoral, **ya que el citado funcionario no es un recurso público.**

141. Se suma a lo expuesto que, si la presencia de los legisladores en actos o eventos de carácter político-electoral o proselitistas en días inhábiles no vulnera el principio de imparcialidad, ello tampoco ocurre en días hábiles, ya que al no condicionar o ejercer los recursos públicos de forma diversa a la prevista en la Constitución o ley, de ningún modo se afecta la equidad en la contienda electoral.
142. Ahora bien, por cuanto hace al ciudadano **Hernán Villatoro Barrios** otrora candidato a diputado local, toda vez que en su muy breve intervención, hace señalamientos sobre la historia del Estado, de los cuarenta y tres días de campaña, habla sobre seguridad pública, seguridad militar, el ataque a la corrupción y entre otras cosas de la calidad de vida de los ciudadanos, por tanto, no es dable llevar a cabo una transcripción de lo dicho en el evento, ya que, las expresiones que hace, no se relacionan con el voto o las elecciones, o que tiendan a favorecer ni siquiera a su candidatura, tal como se puede leer a fojas 000042 a la 000044, del acta de inspección ocular de fecha primero de junio, lo que a todas luces indica que el evento no tiene como fin principal, la propaganda electoral o promoción del voto en favor o en contra de alguna candidatura de partido político o coalición alguna, como lo pretende hacer creer el quejoso.
143. Las razones expuestas por este Tribunal local, se encuentran apoyadas con los criterios sustentados por los tribunales federales, en las sentencias dictadas en los expedientes SRE-PSC-51/2019; SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-166/2018 acumulados, así como el expediente SUP-REP-477/2015.
144. Adicionalmente, es dable señalar que el actor refiere en su escrito de queja, que el legislador denunciado se encuentra realizando actos de propaganda electoral, a través de la publicación de los videos en la red social de Facebook.
145. Este Tribunal considera, que si bien es cierto que se puede advertir de las constancias que obran en el expediente, que las publicaciones



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

denunciadas efectivamente se encuentran colocadas en la cuenta de la red social de Facebook, del legislador denunciado, esto *per se*, no constituye un acto de propaganda electoral, toda vez que como ya se dijo, dichos actos se encuentran plenamente definidos por la normatividad aplicable, siendo que en el caso en estudio, del material denunciado no se puede advertir alguno de los elementos para que sea considerado como tal, por lo que en ese sentido no le asiste la razón al quejoso.

146. **Por cuanto a los partidos políticos denunciados**, vale precisar que, no debe perderse de vista que, la Sala Superior considera que **es lícito que un partido**, en sus mensajes, **aluda a temas de interés general que son materia de debate público**, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.
147. La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con **temas de interés general** encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.
148. De ese modo, debe permitirse la circulación de ideas e información general por parte de los partidos políticos y cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información, siempre y cuando no transgreda las limitantes previstas en la normativa aplicable.
149. Sobre lo anterior, esta Sala Superior ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada¹³.

¹³ SUP-REP-119/2016 Y SUP-REP-120/2016, Acumulados.

150. Robustece lo anterior la Jurisprudencia 11/2008¹⁴, emitida por la Sala Superior, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**”.
151. Lo anterior, porque conforme al criterio que aquí se justifica, la restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña, persigue evitar que se dejen de realizar **sólo aquellas conductas** que efectivamente impliquen una oferta electoral adelantada que trascienda al conocimiento de la comunidad y efectivamente pueda llegar a incidir en la equidad en la contienda.
152. En tal sentido, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trasciendan a cualquier público relevante y contengan: *i)* elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o *ii)* elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud.
153. Además, restringir sólo los llamados explícitos o bien unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral anticipados, posibilita de mejor manera una comunicación política eficaz, pues evitan la posibilidad de que los actores relevantes del derecho electoral **se autocensuren** en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos que trasciendan al conocimiento público o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley, y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.
154. Este Tribunal considera que, las manifestaciones realizadas por los denunciados se hacen a manera de crítica, pero dentro del contexto propio del debate político, basado en alusiones genéricas que constituyen una problemática social en el Estado, además, **tampoco hacen un llamamiento al voto de forma categórica y específica dirigida a determinada candidatura o tipo de elección que tengan como consecuencia una violación a uno de los principios rectores de todo**

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

proceso electoral consistente en el de la equidad en la contienda.

155. Bajo estas consideraciones, no es posible establecer una regla general para considerar que la asistencia de un servidor público a las actividades relacionadas con sus atribuciones, constituya una transgresión a la normativa electoral, concretamente a los principios de **equidad en la contienda e imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, puesto que, en ningún momento, los denunciados hacen manifestaciones de carácter electoral**, que implique el apoyo al ciudadano Hernán Villatoro Barrios, otrora candidato a diputado local postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia por Quintana Roo”.
156. Conforme a lo señalado, si bien se hace necesario que los servidores públicos no distraigan los recursos de que disponen, incluyendo la propia función que desempeñan, para otro tipo de actividades. Esto no puede llevarse al extremo de hacer nugatorio el ejercicio de ciertos derechos de carácter fundamental, puesto que, como se puede apreciar, de los elementos de prueba señalados, no se acredita que la rueda de prensa en cuestión constituya un acto de naturaleza proselitista, para los electores o los militantes, sino que se trató de un evento de trabajo, lo cual no se encuentra prohibido por la normativa electoral. De ahí que no se viole el principio de imparcialidad.
157. Lo antes razonado se encuentra sustentado en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-21/2018, SUP-REP-477/2015 y SUP-JRC-13/2018.
158. En consecuencia, en el caso que nos ocupa, como ya quedó acreditado, el evento denunciado no reúne las características de ser un evento público que tenga como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político o candidato, por lo que este Tribunal **determina la inexistencia de las infracciones denunciadas.**
159. Por otro lado, al no advertirse alguna afectación directa a la normativa electoral, ya que de las probanzas no se tuvieron por acreditadas los

hechos denunciados, y al demostrarse la inexistencia de los mismos por parte de los ciudadanos denunciados, es que tampoco puede acreditarse la calidad de garante de los partidos que conforman la coalición a través de la figura culpa *in vigilando*.

160. A causa del sentido de la presente resolución, resulta innecesario hacer pronunciamiento alguno respecto los puntos **c)** y **d)** propuestos en la metodología de estudio.
161. Por lo anteriormente fundado y motivado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se declara la **inexistencia** de la conducta atribuida a los denunciados Gerardo Fernández Noroña, en su calidad de Diputado Federal y Hernán Villatoro Barrios, en su calidad de otrora candidato a diputado local por el Distrito 02, así como a la coalición “Juntos Haremos Historia por Quintana Roo” integrada por los partidos del Trabajo, Verde Ecologista de México, y MORENA, por los supuestos actos anticipados de campaña, violación al principio de imparcialidad, uso de recursos públicos, proselitismo y propaganda electoral.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos la Magistrada Presidenta Nora Leticia Cerón González, la Magistrada Claudia Carrillo Gasca y el Magistrado Víctor Venamir Vivas Vivas, todos integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe. **Rúbricas.**

MAGISTRADA PRESIDENTA



NORA LETICIA CERÓN GONZÁLEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

CLAUDIA CARRILLO GASCA

VICTOR VENAMIR VIVAS VIVAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ ALBERTO MUÑOZ ESCALANTE



Tribunal Electoral
de Quintana Roo

PES/096/2019

La presente hoja de firmas corresponde a la resolución del expediente PES/096/2019 aprobada en sesión de Pleno el 26 de agosto de 2019.