



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

EXPEDIENTE: PES 17/2016.

DENUNCIANTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

DENUNCIADOS: MIGUEL ÁNGEL
YUNES LINARES, PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL Y NORMA
ALICIA RIEGO AZUARA,
CONSEJERA ELECTORAL DEL
CONSEJO DISTRITAL ELECTORAL
12 DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
JAVIER HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ.

SECRETARIA: GRETEL LUCIA
HEREDIA HERNÁNDEZ.

XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ, A VEINTIOCHO DE ABRIL
DE DOS MIL DIECISÉIS.

VISTOS, para resolver los autos del expediente al rubro citado, integrado con motivo del Procedimiento Especial Sancionador promovido por **Alejandro Sánchez Báez**, en su carácter de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, del Partido Acción Nacional y Norma Alicia Riego Azuara, Consejera Electoral del Consejo Distrital Electoral XII del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Veracruz, Veracruz; el primero por la utilización de recurso públicos en actos proselitistas de precampaña, el segundo por la responsabilidad que le resulte

por ser su precandidato a Gobernador del Estado, y la tercera persona de los señalados por omitir aplicar los recursos a su disposición con imparcialidad con imparcialidad sin afectar actos que considera vulneran la normativa electoral; y

R E S U L T A N D O

I. ANTECEDENTES. Del escrito de denuncia y demás constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

- 1. Inicio del Proceso Electoral.** El nueve de noviembre de dos mil quince, mediante sesión pública, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz¹, dio inicio al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016 para renovar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta entidad.
- 2. Presentación de la denuncia ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral².** El quince de marzo de dos mil dieciséis³, Alejandro Sánchez Báez, en su calidad de Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional⁴ ante el Consejo Local del INE en el Estado de Veracruz, presentó escrito de denuncia en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, del Partido Acción Nacional⁵ y Norma Alicia Riego Azuara, Consejera Electoral del Consejo Distrital Electoral XII del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Veracruz, el primero por la

¹ En adelante OPLE Veracruz.

² En adelante INE.

³ En adelante cuando no se haga referencia el año, será el correspondiente al actual 2016.

⁴ En adelante PRI.

⁵ En adelante PAN.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

utilización de recurso públicos en actos proselitistas de precampaña, el segundo por la responsabilidad que le resulte por ser su precandidato a candidato a Gobernador del Estado y la tercera persona de los señalados, por omitir aplicar los recursos a su disposición con imparcialidad sin afectar actos que considera vulneran la normativa electoral.

3. **Remisión a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral**⁶. El dieciséis de marzo, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local del INE en el Estado de Veracruz, remitió mediante oficio INE/JLE-VER/0458/2016 a la INE-UT, original del escrito de denuncia signado por el ciudadano Alejandro Sánchez Báez, representante propietario del PRI ante el Consejo Local del INE en el Estado de Veracruz, en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, del PAN y de Norma Alicia Riego Azuara, Consejera Electoral del Distrito 12 del Consejo Distrital del INE con cabecera en la Ciudad de Veracruz.
4. **Remisión al OPLE Veracruz**. El dieciséis de marzo, el titular de la INE-UT remitió al OPLE Veracruz, el escrito de queja presentado por el representante propietario del PRI ante el Consejo Local de Veracruz del INE, en virtud de no ser supuestos de competencia exclusiva del INE, por la presunta infracción a la normatividad electoral.

⁶ En adelante INE-UT.

- 5. Radicación.** El veinte de marzo, el Secretario Ejecutivo del OPLEV dictó acuerdo mediante el cual tuvo por recibidas las constancias del expediente radicado con la clave CG/SE/PES/PRI/020/2016, y consideró necesario realizar diligencias para mejor proveer.
- 6. Admisión y Emplazamiento.** El diez de abril, se admitió la denuncia y se ordenó emplazar a las partes y se señaló fecha para la audiencia de pruebas y alegatos, fijada para el quince del mes citado, misma que fue diferida por no encontrar el domicilio de la denunciada.
- 7. Audiencia.** El dieciocho de abril, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el numeral 342 del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz⁷, a la cual comparecieron Alberto Lara López, en representación de la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara, Alejandro Sánchez Báez, en su carácter de representante suplente del PRI, Yeri Adauta Ordaz, en representación del PAN y Miguel Ángel Yunes Linares, mediante escrito.
- 8. Remisión de expediente e informe circunstanciado.** El diecinueve de abril, el Secretario Ejecutivo del OPLE Veracruz, remite a este Tribunal Electoral el expediente del Procedimiento Especial Sancionador en que se actúa, así como el informe circunstanciado correspondiente, para su resolución, en términos del artículo 343 del Código Electoral.

⁷ En adelante Código Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

9. Procedimiento Especial Sancionador ante este Tribunal Electoral de Veracruz.

9.1 Turno. El veintiuno de abril, el Magistrado Presidente de este Tribunal mediante acuerdo, ordenó registrar la presente denuncia en el Libro de Gobierno con el número PES 17/2016, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Javier Hernández Hernández para los efectos previstos en el numeral 345 del Código Electoral.

9.2 Requerimiento por parte de la autoridad resolutora. El veintidós de abril, se requirió al OPLE Veracruz, con fundamento en el artículo 345, fracción II del Código Electoral, documentales privadas consistentes en recortes de periódicos aportados por el denunciante, mismo que se tuvo por cumplimentado el veintiséis de abril.

9.3 Admisión y cita a sesión. Por acuerdo de veintiséis de abril, se admitió la denuncia, por encontrarse debidamente integrada y se citó a las partes a la sesión pública prevista en el artículo 372 del Código Electoral, a efecto de someter a discusión, y en su caso, aprobación el presente proyecto de resolución, lo que ahora se hace con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS

PRIMERO. COMPETENCIA. El Tribunal Electoral del

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66, Apartado B de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁸; 329, fracción II, 343, 344, 345 y 346 del Código Electoral, por tratarse de un Procedimiento Especial Sancionador promovido en contra de en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, del PAN y Norma Alicia Riego Azuara, Consejera Electoral del Consejo Distrital Electoral XII del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Veracruz, Veracruz; el primero por la utilización de recursos públicos en actos proselitistas de precampaña, el segundo por la responsabilidad que le resulte por ser su precandidato a candidato a Gobernador del Estado, y la tercera persona de los señalados por omitir aplicar los recursos a su disposición con imparcialidad sin afectar actos que considera vulneran la normativa electoral.

SEGUNDO. Cuestión previa, alegaciones de causales de improcedencia. De la audiencia de pruebas⁹ y alegatos¹⁰, así como del escrito de dieciocho de abril, presentado por Miguel Ángel Yunes Linares, se desprende que el ciudadano señalado adujo que los hechos denunciados resultan infundados y completamente frívolos, toda vez que los mismos son ajenos a su conducta, de lo cual se advierte que hizo valer una causal de improcedencia.

Uno de los significados del término frívolo, de conformidad

⁸ En adelante Constitución Política del Estado.

⁹ Consultable a foja 69 del presente expediente.

¹⁰ Consultable a foja 151 del presente expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

con el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, en su edición vigésima primera, es el siguiente: “Frívolo, la. (Del lat. Frivulus.) adj. Ligero, veleidoso, insubstancial.”

La Sala Superior ha sostenido que la frivolidad de un medio de impugnación electoral se entiende referido a la demanda en la cual se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

Por tanto, con independencia de que los conceptos de violación hechos valer por el denunciante puedan ser o no acreditados, el procedimiento que se resuelve no resulta frívolo.

Al respecto, debe aplicarse *mutatis mutandis* que la Sala Superior ha determinado en su Jurisprudencia 33/2002, de rubro: **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE**¹¹, que la frivolidad se refiere a las demandas en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.

¹¹http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia_v1_t1.pdf

Al respecto, este Tribunal desestima la causal de improcedencia alegada, ya de conformidad con lo dispuesto en el artículo 336 y 377 del Código Electoral en cita, no se actualiza la frivolidad, pues de autos se advierte, que el promovente sustentó los hechos en diversos medios de prueba que, de comprobarse, actualizarían la violación al principio de equidad e imparcialidad en la materia electoral y la culpa in vigilando atribuidas al PAN.

Además, con independencia de que las afirmaciones puedan ser o no fundadas y los medios de prueba idóneos, lo cierto es que tales cuestiones serán materia de estudio en el fondo de esta sentencia.

TERCERO. PLANTEAMIENTO DE LA DENUNCIA. De la lectura integral de la denuncia que originó este procedimiento sancionador, se desprende que el denunciante pretende acreditar que Miguel Ángel Yunes Linares, el PAN y la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara, Consejera Electoral del Consejo Distrital Electoral XII del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Veracruz, Veracruz, han realizado conductas que violan lo establecido en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹².

Es cierto, el partido denunciante aduce que la citada ciudadana, quien ostenta el cargo de funcionaria pública, participó en un acto proselitista de Miguel Ángel Yunes Linares, lo cual constituye una acción que vulnera los

¹² En adelante Constitución Política Federal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

principios de equidad e imparcialidad con que deben aplicarse los recursos públicos, por lo que esa infracción es atribuible a ambos denunciados, así como al PAN por ser el instituto político que respalda a dicho precandidato a Gobernador del Estado.

CUARTO. DEFENSA DE LOS DENUNCIADOS. Al contestar la denuncia imputada en su contra, Miguel Ángel Yunes Linares adujo que los hechos motivo de la denuncia no le son atribuibles, pues no se señala hecho que le sea propio, y que la conducta que se le pretende reprochar no está tipificada en la legislación electoral.

Por su parte, Norma Alicia Riego Azuara, al contestar la denuncia, reconoce que ostenta el cargo de Consejera Electoral del Consejo Distrital Electoral XII del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Veracruz, Veracruz; y que el siete de marzo del presente año asistió al evento que refiere el partido denunciante.

Sin embargo, en su escrito de contestación también señala que dicho evento no era de naturaleza proselitista, sino que su participación fue en una mesa de trabajo relacionada con la salud, a la cual acudió como Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería, atendiendo una invitación del Presidente de la Asociación Civil "Pasitos de Esperanza A.C.", y en ningún momento convocada por candidato, precandidato o partido político alguno, y mucho menos para fines proselitistas.

Finalmente, en la audiencia de pruebas y alegatos celebrada el dieciocho de abril del año en curso, el ciudadano Yeri Adauta Ordaz, representante del denunciado PAN, señaló que los hechos denunciados no son atribuibles al instituto político que representa y que hacía suyas las manifestaciones planteadas por la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara en su escrito de contestación.

QUINTO. PRUEBAS APORTADAS POR LAS PARTES.

Del análisis de las constancias del expediente, se advierte que las partes aportaron las siguientes pruebas:

a) Denunciante.

1. Inspección ocular y certificación de página y contenido. En relación a los siguientes links:
 - <http://www.versiones.com.mx/consejera-del-ine-hace-acto-de-presencia-en-evento-de-precampana-de-miguel-angel-yunes-linares/>
 - <http://www.versiones.com.mx/miguel-angel-yunes-presenta-programa-10-acciones-para-rescatar-la-salud-de-veracruz/>
2. Documental de informes.
 - Al Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 12 con sede en Veracruz, Veracruz, respecto de las funciones que desempeña la ciudadana, Norma Alicia Riego Azuara.
 - Al Secretario de Salud y Director de Servicios de Salud de Veracruz, con sede en esta ciudad capital, si la ciudadana Norma Alicia



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Riego Azuara trabaja en dicha secretaría.

3. Documental privada. Copia simple consistente en los recortes de prensa de los diarios siguientes: a) Diario de Xalapa, de fecha ocho de marzo, página 2A. b) Sumario 7 expresión sin límites, en su edición de fecha ocho de marzo, página 4. c) Oye, en su edición de fecha ocho de marzo, página 11.
4. Presuncional legal y humana.
5. Instrumental de actuaciones.

b) Denunciados.

Miguel Ángel Yunes Linares.

1. Instrumental de actuaciones. En todo lo que favorezca a sus intereses.
2. Presuncional legal y humana. En todo lo que favorezca a sus intereses.

i. PAN.

1. Instrumental de actuaciones.

ii. Norma Alicia Riego Azuara.

1. Documental privada. Consistente en original de oficio número 0043/PE-P-03/2016, "INVITACIÓN REALIZADA POR PASITOS DE ESPERANZA A.C.", de fecha cuatro de marzo, constante en una foja útil.
2. Documental privada. Consistente en copia simple del reconocimiento de quince de marzo de dos mil cuatro, constante en una foja útil.

3. Documental privada. Consistente en copia simple del reconocimiento de diecisiete de noviembre de dos mil diez, constante en una foja útil.
4. Documental privada. Consistente en copia simple de constancia de treinta de enero, constante en una foja útil.
5. Documental privada. Consistente en copia simple de portada de libro "Violencia obstétrica, práctica legitimada", constante en una foja útil.
6. Documental privada. Consistente en copia simple del oficio 1316/2014, de fecha de cinco de mayo de dos mil catorce, constante en una foja útil.
7. Documental privada. Consistente en copia simple del oficio 32/2005, de veintiocho de octubre de dos mil cinco, constante en una foja útil.
8. Documental privada. Consistente en copia simple del oficio 1323/2014, de cinco de mayo, constante en una foja útil.
9. Documental privada. Consistente en copia simple de propuesta de modificación de conceptos a la Ley General de Salud, constante en doce fojas útiles.
10. Documental privada. Consistente en copia simple de invitación a la toma de protesta del Consejo Directivo Gestión 2016.2018, de abril, constante en dos fojas útiles.

SEXTO. ACTUACIONES DE LA AUTORIDAD INSTRUCTORA.

Certificaciones.

- El veintiuno de marzo, la Titular de la Unidad Técnica de Oficialía Electoral del OPLE Veracruz, realizó la



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

diligencia respecto a la certificación de la existencia de las página de internet y su contenido:

<http://www.versiones.com.mx/consejera-del-ine-hace-acto-de-presencia-en-evento-de-precampana-de-miguel-angel-yunes-linares/> y

<http://www.versiones.com.mx/miguel-angel-yunes-presenta-programa-10-acciones-para-rescatar-la-salud-de-veracruz/> , remitiendo acta AC-OPLEV-OE-032-2016 y anexos.

- El seis de abril, se acordó el cumplimiento al requerimiento realizado al medio electrónico "Versiones", por lo que se ordenó la certificación del contenido del CD ofrecido por el Director General del portal.

Requerimientos.

- El veintiuno de marzo, requirió un informe al Secretario de Salud y Director General de Servicios de Salud en el Estado de Veracruz, dando cumplimiento el veinticinco del mes de referencia.
- El veintidós del similar, requirió al Vocal Ejecutivo de la Junta Local del INE, mismo que cumplimentó el veintiocho de los referidos.
- Mediante acuerdo de treinta y uno de marzo, la Secretaría Ejecutiva, ordenó realizar como diligencia para mejor proveer, requerimiento consistente en documental de informes al medio electrónico "Versiones", responsable de las notas publicadas, dando cumplimiento el cinco del mes

referido.

SÉPTIMO. ESTUDIO DE FONDO DEL PROCEDIMIENTO.

La materia del presente procedimiento especial sancionador consiste en determinar si los hechos denunciados se encuentran acreditados. Y en caso afirmativo, determinar si esa situación permite concluir que se afectaron los principios de equidad e imparcialidad en la elección de Gobernador del Estado de Veracruz.

En efecto, en este asunto debe determinarse en primer término, si del análisis del caudal probatorio es posible desprender la acreditación los hechos denunciados, en concreto, si la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara ostenta el cargo de Consejera Distrital del Instituto Nacional Electoral, si intervino en un día hábil en un evento en el cual estuvo presente el entonces precandidato a Gobernador Miguel Ángel Yunes Linares, y si con la presencia de la denunciada existió propaganda velada a favor del entonces precandidato, situación que vulnera lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal, al constituir dichos sucesos una aplicación indebida del recurso público en contra de los principios rectores de la materia electoral.

Para arribar a una conclusión, es importante precisar primeramente el marco normativo del cual se desprende la infracción aducida por el partido denunciante, pues de nada serviría la acreditación de los hechos denunciados si éstos no constituyen infracción a la normativa electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Marco normativo.

El artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 134.

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz establece en su artículo 79:

Artículo 79. Los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunda como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública del Estado y de los municipios, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las Leyes garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

En esa misma tónica, en el Código Electoral de Veracruz se establecen las siguientes reglas:

Artículo 321. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos federales, estatales o municipales:

...

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el párrafo primero del Artículo 79 de la Constitución del Estado, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo segundo del Artículo 79 de la Constitución del Estado;...

Artículo 340. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral Veracruzano, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

I. Contravengan lo dispuesto en el artículo 79, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;

II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o

III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña

La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 134 de la Constitución Federal y 79 de la Constitución local, permite a este Tribunal deducir, en lo conducente que:

a) Los servidores públicos de los Estados, tienen en todo tiempo la obligación de **utilizar con imparcialidad los**



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

b) La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

c) En ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las referidas normativas, establecen principios rectores del servicio público que, en lo que resulta relevante para este asunto, implican dos aspectos fundamentales.

Por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho de los ciudadanos a recibir tal información; y por otra, el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir en el desarrollo del proceso electoral.

De lo que se advierte que el legislador estableció la **tutela de los principios de equidad e imparcialidad como ejes rectores en la materia electoral; para ello, en el ejercicio de las funciones que realicen, los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos**

públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, además de que la propaganda difundida por éstos no debe contener elementos de promoción personalizada.

Las limitaciones citadas no se traducen en una prohibición absoluta para que los servidores públicos hagan del conocimiento de la sociedad los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el alcance de esta disposición **es regir su actuación en el uso adecuado de recursos públicos**, a efecto de que eviten valerse de ella con el propósito de obtener ventajas indebidas en demérito del principio de equidad.

Por otra parte, el artículo 321 del Código Electoral de Veracruz prevé como supuestos de infracción electoral para los servidores públicos:

a) **La comisión de actos que incumplan con el principio de imparcialidad mediante en el uso o manejo indebido de recursos públicos bajo su responsabilidad.**

b) Que tales actos afecten la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

c) Que durante un proceso electoral, difundan propaganda institucional, sin fines informativos, educativos o sociales, o que impliquen su promoción personalizada.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la obligación constitucional de los servidores públicos de



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electoral, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político.

Así, ha señalado que **cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles** y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días. Lo cual encuentra sustento en la tesis de rubro: **ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**¹³.

Por ello, los servidores públicos se encuentran en condiciones de ejercer los derechos de asociación, reunión, y de expresión, en materia político-electoral en días inhábiles, que son aquellos establecidos por el legislador en ejercicio de su potestad normativa.

En este orden de ideas, **los servidores públicos no pierden ese carácter por encontrarse fuera del lugar en que prestan el servicio público, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprende su jornada laboral, cuando se encuentran jurídicamente obligados a regirse de cierta manera, en este caso**

¹³ <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=L/2015>

abstenerse de realizar actos contrarios al principio de imparcialidad con que deben conducirse, en particular, los relativos a asistir a eventos de índole política.

Ello porque, los servidores públicos se encuentran sujetos a un régimen especial de fuente constitucional cuyo fin reside en garantizar la preeminencia de los derechos de todos frente a los del servidor público, lo que se consigue mediante el establecimiento de la limitante referida.

En efecto, los bienes jurídicos que se tutelan con la obligación impuesta a los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, se identifican con la celebración de procesos electorales auténticos, en los que el electorado se encuentre en condiciones de emitir un sufragio libre, y que los recursos de que dispone el Estado se destinen a la prestación de los servicios públicos y no a fines con intereses particulares.

Cabe señalar que, a pesar de que la medida de referencia impone una restricción a derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, esta resulta indispensable para evitar que la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas, **como un recurso humano de que dispone el Estado, sea utilizado para favorecer a alguno de los contendientes del proceso electivo.**

En el mismo sentido, el acuerdo INE/CG66/2015, 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,



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

párrafo séptimo, de la Constitución Federal, establece en su reglamentación segunda lo siguiente:

Segunda.- Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

- I. Asistir en un día y/u hora hábil, en términos de la normatividad legal o reglamentaria aplicable a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención en la emisión del sufragio. Lo anterior, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día; en tanto que los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normatividad respectiva.

De lo anterior se evidencia que en la norma suprema de nuestro país, en la Constitución Política del Estado de Veracruz, la ley electoral aplicable en la entidad y los lineamientos emitidos por el INE relacionados con el comportamiento que deben guardar sus servidores, se establece la prohibición a los funcionarios públicos de asistir a actos de índole proselitista, pues de comprobarse una situación de ese tipo se generaría la presunción de que los recursos públicos no se aplicaron con imparcialidad, y por lo mismo, que ello generó una afectación al principio de equidad en la contienda electoral.

Caso concreto.

Este Tribunal considera que en el caso sí se acredita la infracción alegada por el partido denunciante, pues como se

razonará, del material probatorio que obra en los autos del expediente se acreditan los hechos denunciados.

Acreditación de acto proselitista.

El artículo 57 del Código Electoral establece que la precampaña electoral es el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido, con el objeto de seleccionar al candidato o candidatos que serán registrados por el partido para la elección de que se trate.

El mismo artículo señala que los **actos de precampaña son las reuniones públicas**, asambleas, marchas y, en general, aquellos en que los precandidatos se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular.**

De lo anterior se advierte que en la etapa de precampaña, las personas que tengan la calidad de precandidatos de un partido político a un cargo de elección popular podrán realizar actos proselitistas con la finalidad de lograr conseguir la candidatura que buscan.

En el caso, este Tribunal Electoral considera que la mesa de trabajo llevada a cabo el siete de marzo, tal y como se desprende de la invitación ofrecida como prueba por la ciudadana denunciada, misma, que emitió la Asociación Civil "Pasitos de Esperanza", en la cual se describía la temática del evento, como se precisa a continuación "*nos acompañe a la*



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

mesa de trabajo relacionado con la salud donde se plantearan y se escucharán propuestas para la precandidatura a la gubernatura del Lic. Miguel Ángel Yunes Linares”, se trató de un acto proselitista de precampaña del entonces precandidato a Gobernador del estado de Veracruz del PAN, pues es un hecho público y notorio que del siete de febrero al trece de marzo del presente año, tuvieron lugar las precampañas al cargo referido. Por lo cual, si el evento tuvo verificativo el siete de marzo, se realizó dentro de la etapa de precampañas y en el cual se aduce estuvo presente la denunciada Norma Alicia Riego Azuara

Asimismo, del acta AC-OPLEV-OE-032-2016¹⁴ por la cual se realizó la certificación del contenido de diversas direcciones electrónicas relacionadas con la denuncia de mérito, se advierte que en el evento, el precandidato Miguel Ángel Yunes Linares presentó sus diez acciones de gobierno en materia de salud. Al respecto, del acta de observa que éste señaló:

...“El precandidato del PAN-PRD a la gubernatura de Veracruz, Miguel ángel Yunes Linares, dio a conocer su Programa 10 Acciones para rescatar la salud en Veracruz...”

“1.- Se rehabilitará el primer nivel de atención y se fortalecerá la prevención y promoción a la salud y control de enfermedades. Se dará especial atención a programas de salud materna infantil y perinatal, diabetes, hipertensión y trastornos de la alimentación.”

“2.- Fortalecerá la capacidad física instalada en el segundo nivel de atención (hospitales Generales y Comunitarios) con un modelo suficiente y oportuno de abasto de medicamentos e insumos médicos suficientes, asimismo dotaremos o sustituiremos el

¹⁴ Consultable a fojas 31 a la 38 del presente expediente.

equipo, mobiliario e instrumental con inoperancia y atraso tecnológico.” “3.- *Implementaré un Programa Emergente de Intervención a los cinco hospitales de alta especialidad y al Centro Estatal de Cancerología, para llevarlos a los estándares que determina el Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud Federal.”* “4.- *Se dignificarán y se mejorará el equipamiento de servicios de imagenología, laboratorios, terapias intensivas e intermedias en todos los Hospitales de Alta Especialidad y los Hospitales Generales del Estado.”* “5.- *En el primer año de mi gobierno se logrará el 100% de la cobertura universal del padrón de afiliados al Seguro Popular, con el fin de ser acreditados por la Secretaría de Salud y estar en condiciones de obtener recursos para ampliación y mejora de la infraestructura hospitalaria.”* “6.- *Una prioridad de mi gobierno será mejorar la calidad en la atención de los recursos humanos. Se capacitará y dignificará a todo el personal para que brinden un trato digno, cálido y profesional y se contará con médicos y enfermeras suficientes en todos los centros hospitalarios de nuestra entidad.”* “7.- *Sedaré atención médica prioritaria a la población marginada y de escasos recursos que no tenga acceso a servicios de salud en su comunidad. Llevaremos servicios de salud básicos y medicamentos suficientes a través de unidades médicas móviles.”* “8.- *Una meta de mi gobierno será reducir al máximo la mortalidad materna e infantil, para que deje de ser una preocupación de los derechohabientes y sus familias.”* “9.- *Transformaremos los servicios de salud y mejoraremos la calidad de la atención médica, con excelencia e implementando las mejores prácticas.”* “10.- *Vincularemos las Universidades Públicas y Privadas en la enseñanza, investigación y formación de recursos humanos para la salud y el desarrollo de innovación tecnológica”...*

De las declaraciones referidas, que contienen las diez acciones que el precandidato busca implementar en caso de resultar candidato a la Gubernatura y, posteriormente, de ser



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Gobernador, se puede concluir claramente que el evento constituyó un acto proselitista de precampaña, pues tuvo como finalidad presentar propuestas que el precandidato busca implementar en caso de obtener la candidatura.

Por ello, si el evento se realizó durante la etapa legalmente prevista para las precampañas, y en éste el precandidato mencionó las acciones que pretende implementar en materia de salud en caso de llegar a Gobernar la entidad veracruzana, este Tribunal concluye que el evento al cual se imputa la asistencia de Norma Alicia Riego Azuara se trató de un acto proselitista.

Calidad de servidora pública.

Otro elemento que se considera acreditado en el caso es la calidad de servidora pública de la ciudadana denunciada. En efecto, la calidad de servidora pública de la referida ciudadana se encuentra acreditada, ya dicha naturaleza fue reconocida por la propia Norma Alicia Riego Azuara en su escrito de contestación de denuncia, al señalar: *"...efectivamente soy consejera electoral en el Distrito Electoral Federal 12 del Instituto Nacional Electoral en el estado de Veracruz..."*¹⁵.

Además, en el oficio INE/JDE12/VE/0099/2016¹⁶, el Vocal Ejecutivo de la 12 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, señaló que la citada ciudadana se desempeña como Consejera Electoral Propietaria de la

¹⁵ Consultable a foja 175 del presente expediente.

¹⁶ Consultable a foja 71 del presente expediente.

fórmula F3, en el Consejo Distrital 12 de dicho instituto en la referida entidad.

Asistencia de la denunciada al evento proselitista.

Por otro lado, de la adminiculación del acta AC-OPLEV-OE-048-2016¹⁷ en la que consta el desahogo del disco compacto que contiene el audio de la entrevista realizada a Norma Alicia Riego Azuara, con el citado escrito de contestación de denuncia de dicha ciudadana, se desprende el reconocimiento de la aludida funcionaria en el sentido de haber asistido el siete de marzo del presente año al evento en el cual estuvo presente también, Miguel Ángel Yunes Linares.

Asimismo, es un hecho público y notorio que el siete marzo correspondió a un día lunes, por lo cual se trata de un día hábil.

Es de señalar, que de acuerdo con el informe rendido por el Vocal Ejecutivo de la 12 Junta Distrital del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, contenido en el oficio INE/JDE12/VE/0099/2016¹⁸, el horario de labores del Consejo Distrital al cual pertenece la denunciada es de 8:30 a 16:00 horas de lunes a viernes y de 10:00 a 13:00 horas los sábados, y que la ciudadana cuestionada no pidió permiso alguno para ausentarse el siete de marzo, prueba no objetada por ninguna de las partes, lo que lleva a concluir, que la ciudadana multireferida asistió al evento de precampaña del ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares, en un día hábil, dentro de su horario de labores, actualizando las limitantes

¹⁷ Consultable a fojas 112 a la 118.

¹⁸ Consultable a foja 71 del presente expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

que se establecen para la asistencia de funcionarios públicos a actos proselitistas.

Conclusiones.

De lo razonado en los apartados se llega a la conclusión de que se tienen por acreditados los siguientes hechos: la asistencia de Norma Alicia Riego Azuara, quien tiene la calidad de Consejera Distrital del Instituto Nacional Electoral en Veracruz, en un día hábil y en horario de labores, a un evento proselitista de precampaña donde estuvo presente el entonces precandidato del PAN al Gobierno del Estado de Veracruz.

Por tal motivo, se considera que esos hechos constituyen la infracción denunciada por el Partido Revolucionario Institucional, ya que como se vio en el apartado de marco normativo, **existe prohibición para los funcionarios públicos de asistir a actos proselitistas en días hábiles**, y en caso de violarse dicha prohibición, se tendrá por acreditada la utilización de recursos públicos sin imparcialidad, ya que la presencia de éstos constituye un recurso humano que se destina para fines distintos a los previstos en la ley, alterando con ello la equidad en la contienda.

Esto es así, ya que **los servidores públicos no pierden ese carácter por encontrarse fuera del lugar en que prestan el servicio público, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprende su jornada laboral, cuando se encuentran jurídicamente obligados a regirse de cierta manera, en este caso abstenerse de**

realizar actos contrarios al principio de imparcialidad con que deben conducirse, en particular, los relativos a asistir a eventos de índole política.

Ahora bien, este Tribunal no pierde de vista que al contestar la denuncia, Norma Alicia Riego Azuara adujo que su presencia en el evento no fue en su calidad de Consejera Electoral, sino de Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería, atendiendo una invitación del Presidente de la Asociación Civil "Pasitos de Esperanza A.C.", y en ningún momento convocada por candidato, precandidato o partido político alguno, y mucho menos para fines proselitistas.

Sin embargo, esas manifestaciones no son suficientes para eximirla de responsabilidad en la comisión de la infracción a la normativa electoral, ya que como se dijo, la sola presencia de un servidor público en un acto proselitista en un día hábil constituye la infracción de mérito; es decir, con independencia de que se llegue a la conclusión de que la denunciada también cuenta con la calidad de Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería y que su presencia en el multicitado evento fue para brindar su opinión en cuestiones de salud, ello no le quita su carácter de servidora pública, por lo que la infracción se tiene por acreditada.

Aún más, de la invitación¹⁹ que la propia denunciada aporta como prueba al contestar la denuncia, se desprende que conocía de la temática a tratar y de la asistencia del entonces

¹⁹ Consultable a foja 184 del presente expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

precandidato a Gobernador, por lo cual no puede ahora alegar como exclusión de responsabilidad, que desconociera que se trataba de un acto proselitista.

Ciertamente, en la invitación se señala: *“me dirijo a usted muy respetuosamente solicitándole su valioso presencia como principal representante del gremio de enfermería a nivel nacional y nos acompañe a la mesa de trabajo relacionado con la salud donde se plantearan y se escucharan propuestas para la precandidatura a la gubernatura del Lic. Miguel Ángel Yunes Linares; lo anterior con la finalidad de establecer una estructura sólida y de alto impacto y en caso de ser electo, sea una propuesta viable y conveniente acorde a la Reforma de Salud que garantice el bienestar social para la ciudadanía veracruzana”*.

Por lo tanto, aun cuando la invitación fue dirigida a la denunciada en su calidad de especialista en temas de salud y no de Consejera Electoral, lo cierto es que no es posible desprenderse de dicha calidad de servidora pública, de ahí que si sabía que el evento era con la finalidad de apoyar una precandidatura debió abstenerse de asistir, al ser sabedora que su presencia constituía una afectación a la equidad del proceso electoral de Gobernador del Estado de Veracruz en la etapa de precampañas, por constituir su sola presencia la falta de aplicación imparcial de los recursos públicos.

Ello es de esa manera, porque la premisa establecida en la tesis de la Sala Superior para actualizar la infracción a la normativa que prevé el uso imparcial de los recursos públicos

por parte de los funcionarios, deriva de la sola participación de dichos servidores en actos de índole política, por lo cual es evidente que en la especie se actualiza la infracción imputada a Norma Alicia Riego Azuara.

Por otro lado, en relación a la responsabilidad de Miguel Ángel Yunes Linares y el PAN, debemos precisar, que el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas para probar o desvirtuar los hechos que pueden constituir infracciones a la normativa electoral, en este tenor, de las probanzas que obran en el expediente en que se actúa, no existe alguna que indique, lo relativo a la propaganda velada y que el evento realizado el siete de marzo, fuera convocado o llevado a cabo por el entonces precandidato y su partido, ya que fue un hecho no controvertido que la invitación al evento se realizó por parte del presidente de la Asociación Civil "Pasitos de Esperanza",

En tales condiciones, se concluye que la acreditación de la infracción por parte de los sujetos señalados en el párrafo anterior **NO SE ACTUALIZA**, porque el partido denunciante no aportó pruebas directas que permitieran evidenciar la indebida aplicación de recursos públicos por parte de dichos sujetos. Es más, del escrito de denuncia es posible concluir que la intención del PRI era que, a partir de la acreditación de la responsabilidad de Norma Alicia Riego Azuara, se obtuviera en consecuencia la responsabilidad del precandidato Miguel Ángel Yunes Linares y el PAN.



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

Pero esa circunstancia no puede acontecer, ya que considerar fundada esa petición implicaría determinar la responsabilidad de sujetos respecto de los cuales no se ha demostrado su culpabilidad, lo cual atentaría contra el principio constitucional de presunción de inocencia, mismo que debe respetarse en los procedimientos sancionadores, al ser aplicables los principios del derecho penal, situación que se robustece con la siguiente tesis, cuyo rubro es: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES”²⁰**.

Por último, en relación a la *culpa in vigilando* del PAN, respecto a los hechos atribuidos a su entonces precandidato a Gobernador del Estado, este Tribunal Electoral estima que en razón de que no se acreditó infracción alguna, tampoco se actualiza algún tipo de vinculación al respecto por parte del citado instituto político, de tal suerte que no es posible atribuirle una falta a su deber de cuidado.

Como consecuencia de la conclusión alcanzada, en la especie, **SE ACTUALIZA** una violación a lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal, 79 de la Constitución Local y 321 fracción III del Código Electoral, únicamente por parte de la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara.

Vista al superior jerárquico.

Toda vez que está acreditada en el sumario la existencia de la infracción por parte de la ciudadana Norma Alicia Riego

²⁰<http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006590&Clase=DetalleTesisBL>

Azuara, esto de conformidad a lo establecido en el artículo 321, fracción III del Código Electoral, y puesto que no hay una infracción expresa para sancionar en la normatividad electoral local, de una interpretación sistemática y funcional del precepto invocado en relación con el dispositivo 326, fracción I, mismo que señala que cuando una autoridad federal, incumpla con los mandatos de la autoridad electoral, conocida la infracción se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico, para que éste proceda en los términos de ley.

Así, este Tribunal Electoral se encuentra facultado para que, una vez conocida la infracción en que incurra algún servidor público, integre el expediente para ser remitido al superior jerárquico quien conocerá de las responsabilidades acreditadas.

Por consiguiente, como ya ha quedado precisado la denunciada es una servidora pública federal, y de conformidad a lo dispuesto por los numerales 66, punto 4 y 77, punto 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas previsto en el Libro Octavo de esta Ley en cita y podrán ser sancionados por el Consejo General del INE por la violación en que incurran a los principios rectores de la función electoral que establece la Constitución.

En consecuencia, lo procedente es **DAR VISTA** al Consejo General del INE, con copia certificada de la presente



TRIBUNAL ELECTORAL
DE VERACRUZ

sentencia; así como, de las constancias que integran al expediente en que se actúa, para que proceda como corresponda en el ámbito de sus atribuciones.

Finalmente, en acatamiento a lo dispuesto por los artículos 5, fracción VI y 8, fracciones XXII y XL inciso g) de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para la entidad, esta sentencia deberá publicarse en la página de internet del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz (<http://www.teever.gob.mx/>).

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se;

RESUELVE

PRIMERO. Se declara la **EXISTENCIA** de la violación objeto de la denuncia, por parte de la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara.

SEGUNDO. DESE VISTA con copia certificada de la presente sentencia, así como del expediente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que proceda como corresponda en el ámbito de sus atribuciones.

TERCERO. Se declara la **INEXISTENCIA** de la violación objeto de la denuncia, por parte del ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares y el Partido Acción Nacional.

CUARTO. Publíquese la presente resolución en la página de internet del Tribunal Electoral de Veracruz (<http://www.teever.gob.mx/>).

NOTIFÍQUESE personalmente al promovente en el domicilio señalado para tal efecto; **por oficio** con copia certificada de este fallo, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral; a la ciudadana Norma Alicia Riego Azuara, al ciudadano Miguel Ángel Yunes Linares y al Partido Acción Nacional; y **por estrados** a los demás interesados; en términos de lo señalado por los artículos 330, 387, 388 y 393 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **UNANIMIDAD** de votos, los ciudadanos integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Magistrados, en su carácter de Presidente, Roberto Eduardo Sigala Aguilar, José Oliveros Ruiz y Javier Hernández Hernández a cuyo cargo estuvo la ponencia, firman ante la Secretaria General de Acuerdos, Licenciada Juliana Vázquez Morales, con quien actúan y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
ROBERTO EDUARDO SIGALA AGUILAR**

**MAGISTRADO JOSÉ
OLIVEROS RUIZ**

**MAGISTRADO JAVIER
HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ**

**JULIANA VÁZQUEZ MORALES
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**