

IEC/CG/179/2017

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE COAHUILA, RELATIVO A LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO INCOADO DE OFICIO EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO DE FRONTERA Y DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL POR ADVERTIR POSIBLES INFRACCIONES A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSISTENTE EN EL USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, QUEJA IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE DEAJ-O-POS/001/2017.**

En la ciudad de Saltillo, Capital del Estado de Coahuila de Zaragoza, en Sesión Ordinaria de fecha treinta (30) de junio del año dos mil diecisiete (2017), el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, por unanimidad de votos de las y los Consejeros Electorales presentes, en presencia de la Secretaría Ejecutiva y de los Partidos Políticos, resuelve la queja mediante el cual se declara fundado el Procedimiento Sancionador Ordinario incoado de oficio en contra del Ayuntamiento de Frontera y del Partido Revolucionario Institucional identificado con la clave DEAJ-O/POS/001/2017, por las probables transgresiones a lo previsto por el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que este Consejo General procede a resolver con base a los siguientes:



#### ANTECEDENTES

- I. El veintidós (22) de septiembre de dos mil quince (2015), se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Decreto No. 126, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza en materia político-electoral y se crea el Instituto Electoral de Coahuila.
- II. El primero (01) de agosto de dos mil dieciséis (2016) fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el decreto número 518, en el que se encuentra contenido el Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

- III. En fecha uno (01) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), mediante sesión del Consejo General de este Instituto, se dio por iniciado el Proceso Electoral Ordinario 2016-2017 con motivo de la elección de Gobernador o Gobernadora, Diputadas y Diputados por ambos principios que ocuparan el Congreso del Estado, así como de las y los integrantes de los 38 Ayuntamientos del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- IV. El nueve (09) de noviembre de dos mil dieciséis (2016), entró en vigor el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, el decreto número 90.
- V. El día nueve (09) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), el C. Rodrigo Hernández González, quién se ostenta representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila, presentó en las instalaciones de este Instituto escrito de denuncia en contra del Partido Acción Nacional y los municipios de Frontera, Monclova, Morelos, Sabinas y Saltillo y sus correspondientes Alcaldes Amador Moreno López, Gerardo García Castillo, Juan Gabriel Garza Calderón, Ignacio Lenin Flores e Isidro López Villareal; del Comité Directivo Estatal y los comités municipales del Partido Acción Nacional; así como del Partido Unidad Democrática de Coahuila y de quién resulte responsable por supuestas *"violaciones a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*.
- VI. El veinte (20) de febrero de la anualidad que transita la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos atento a las constancias recabadas durante la instrucción del procedimiento sancionador ordinario DEAJ/PES/012/2016, acordó incoar un procedimiento de manera oficiosa en contra del Ayuntamiento de Frontera y del Partido Revolucionario Institucional.
- VII. El trece (13) de marzo de dos mil diecisiete (2017), y en cumplimiento al proveído citado con antelación, se dictó acuerdo de radicación con reserva de admisión y emplazamiento, mediante el cual se inició de oficio un Procedimiento Sancionador Ordinario, en contra del H. Ayuntamiento de Frontera y del Partido Revolucionario Institucional, por advertir posibles transgresiones a lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en retenciones vía nómina el salario de los



trabajadores para destinarlos al referido instituto político, donde se ordenaron las diligencias de investigación preliminar que se estimaron pertinentes.

VIII. El día veinticuatro (24) de marzo de dos mil diecisiete (2017), se dictó acuerdo de emplazamiento a los denunciados para que dieran contestación a la denuncia respecto de las conductas atribuidas, ordenando además las diligencias de investigación que se estimaron pertinentes.

IX. El tres (03) de abril de dos mil diecisiete (2017), se dictó acuerdo mediante el cual se tuvo por contestada la denuncia por parte del Presidente Municipal de Frontera; por cuanto respecta al Partido Revolucionario Institucional, se le tuvo por no realizando manifestación alguna al respecto, haciéndose efectivo lo previsto por el artículo 292, numeral 1 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, atento a ello se le tuvo por precluido su derecho de ofrecer pruebas.

De igual forma, se declaró agotada la investigación dentro del expediente motivo de estudio y en consecuencia se puso el expediente a la vista de las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

X. El diecinueve (19) de abril de dos mil diecisiete (2017), se emitió acuerdo mediante el cual se declaró cerrada la instrucción, ordenándose elaborar el proyecto de resolución respectivo.

XI. El veintiséis (26) de junio de la anualidad que transita, en reunión de la Comisión de Quejas y Denuncias, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, presentó el proyecto de dictamen relativo al expediente DEAJ-O/POS/001/2017, a efecto de que determinara lo conducente.

XII. El veintisiete (27) de junio de la presente anualidad, la presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias remitió a la Presidencia del Consejo General el proyecto de resolución relativo al expediente DEAJ-O/POS/001/2017 para su aprobación.

Por lo anterior, este Consejo General procede a resolver con base en los siguientes:

## CONSIDERANDOS

### PRIMERO. Competencia.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 279, numeral 1, inciso a), 284, 294 numerales 2 y 3 y 360 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en los artículos 6, 48, 49, 50 y 51 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de Coahuila, la Comisión de Quejas y Denuncias es la encargada de someter a consideración del Consejo General los procedimientos sancionadores que se inicien con motivo de presuntas violaciones a las normas contenidas en el ordenamiento legal de la materia, en este sentido, es competente para resolver la queja incoada de oficio, en contra del Ayuntamiento de Frontera y del Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, la competencia de este Instituto Electoral de Coahuila para conocer y resolver sobre los hechos denunciados tiene sustento en lo establecido por la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Tesis de Jurisprudencia 3/2011, cuyo rubro y contenido a continuación se insertan:

***"COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate, en esencia, establece que esta autoridad administrativa electoral es competente para conocer cuando se denuncian conductas de los servidores públicos mediante la utilización de recursos públicos que puedan generar inequidad de competencia, entre los partidos políticos."***

Conforme a lo anterior, el Consejo General se encuentra facultado para resolver las quejas o denuncias que se sustancien y tramiten por la vía del Procedimiento Sancionador Ordinario, con fundamento en lo previsto por los artículos 294, numerales

2 y 3 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 48, 49, 50 y 51 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

**SEGUNDO. Denuncia incoada de oficio por este Instituto.** Conforme a las diligencias de investigación realizadas por esta autoridad durante la instrucción del procedimiento sancionador ordinario DEAJ/PES/012/2016, se acreditó lo siguiente:

1. El Ayuntamiento de Frontera, celebros dos convenios de colaboración con el Partido Revolucionario Institucional, durante los periodos dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), donde se acordó realizar retenciones a los trabajadores de la dependencia municipal para destinarlos al referido partido político.
2. La existencia de cartas de consentimiento de los trabajadores del Ayuntamiento de Frontera para que les realizaran descuentos vía nómina, para que en lo posterior fueran destinados al Partido Revolucionario Institucional.

Como consecuencia de lo anterior, mediante acuerdo de fecha veinte (20) de febrero de la presente anualidad, con fundamento en los artículos 266, numeral 1, inciso c), 278, numeral 1, Inciso a), 284, numeral 1, 293, numeral 3 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 15, 43, numeral 1 y 53, numeral 6 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, se acordó lo siguiente:

(...)

**SEGUNDO.** Se acuerda iniciar un procedimiento sancionador ordinario de oficio en contra del Ayuntamiento de Frontera, Coahuila y del Partido Revolucionario Institucional, derivado de las probables retenciones realizadas a sus trabajadores en la mencionada municipalidad para destinarlas al referido instituto político, durante los ejercicios de dos mil catorce (2014), dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), atento a ello, se ordena agregar copia certificada de las constancias respectivas, donde se advierte la posible transgresión a la normativa electoral de parte del Ayuntamiento de Frontera y el Partido Revolucionario Institucional.

(...)

**TERCERO. Pruebas aportadas por esta autoridad.**

A efecto de comprobar las conductas denunciadas y con ello motivar las razones por las que se acordó incoar el presente procedimiento, se atrajeron del expediente DEAJ/PES/012/2016, los siguientes medios de convicción:

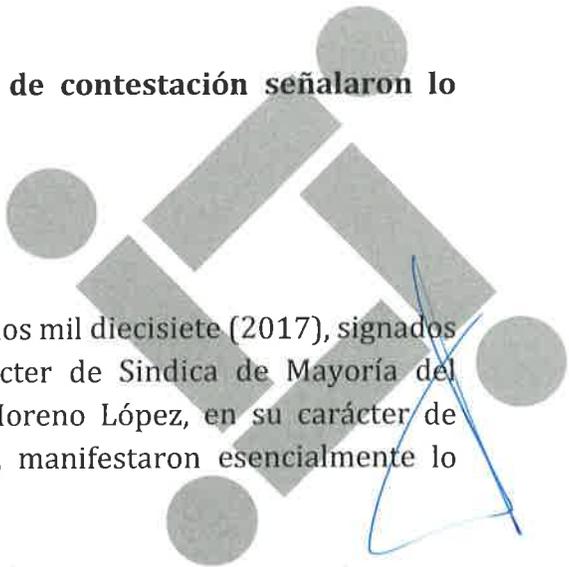
<b>TIPO DE PRUEBA</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
<b>DOCUMENTAL PÚBLICA</b>	Copia certificada del convenio de colaboración celebrado por el Ayuntamiento de Frontera y Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario Institucional en la referida municipalidad durante el ejercicio de dos mil quince (2015), en cinco (05) fojas.
<b>DOCUMENTAL PÚBLICA</b>	Copia certificada del convenio de colaboración celebrado por el Ayuntamiento de Frontera y Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario Institucional en la referida municipalidad durante el ejercicio de dos mil dieciséis (2016), en cinco (05) fojas.
<b>DOCUMENTAL</b>	Copia certificada de cinco manifestaciones de voluntad de trabajadores del Ayuntamiento de Frontera, para que les fuera retenido vía nómina descuentos quincenales que tuvieran como destino el Partido Revolucionario Institucional.
<b>TÉCNICA</b>	Dos discos compactos certificados que contienen los archivos de los recibos de nómina digitales, respecto de los ejercicios dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016).



**CUARTO. Que los denunciados en sus escritos de contestación señalaron lo siguiente:**

**Presidente Municipal de Frontera, Coahuila.**

Mediante oficio de fecha veintitrés (23) de enero de dos mil diecisiete (2017), signados por la C.P. Sandra Luz Perales Pérez, en su carácter de Sindica de Mayoría del Ayuntamiento en mención y por el Lic. Amador Moreno López, en su carácter de Presidente Municipal del mismo, respectivamente, manifestaron esencialmente lo siguiente:

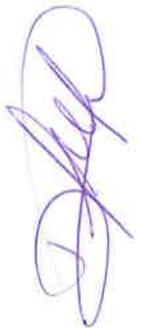


(...)

**UNICO.**- Que en cuanto a los hechos contenidos en el expediente al rubro señalado, me permito manifestar que el R. Ayuntamiento de Frontera, Coahuila de Zaragoza realizó deducciones unicamente a los trabajadores que voluntariamente solicitaron se les hicieran descuentos vía nomina por concepto de aportación al partido politico de su elección, cabe hacer la aclaración que dichas deducciones se hicieron en virtud de convenios de colaboracion celebrados entre el Comité Municipal de ciudad Frontera, Coahuila del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y el R. Ayuntamiento de Frontera, Coahuila de Zaragoza, por lo que los recursos generados por dichas retenciones se les entregaban de forma quincenal al partido politico antes señalado.

Atento a lo anterior, es evidente que contrario a lo sostenido por el denunciante no existe ninguna violacion al articulo 134 de la Constitucion Politica de los Estados Unidos Mexicanos, ni a ningun otro precepto en materia electoral, en virtud de que en ningún momento se utilizaron recursos públicos para favorecer a ninguno de los dos partidos politicos ya señalados, lo cierto es que los recursos economicos entregados al partido de referencia, tuvieron su origen en las aportaciones que los militantes y simpatizantes de ambos partidos politicos que laboran en el Ayuntamiento, es decir, existe plena certeza juridica que los recursos fueron de un origen privado, toda vez que se insiste que los propios funcionarios municipales de forma voluntaria solicitaron se les hiciera la retención por concepto de aportacion al partido político.

(...)"



**QUINTO. Diligencias ordenadas por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Instituto, durante la instrucción del presente procedimiento en ejercicio de sus atribuciones investigadoras.**

1. Derivado del acuerdo de radicación con reserva de admisión de fecha trece (13) de marzo de dos mil diecisiete (2017), se recabó la siguiente información:

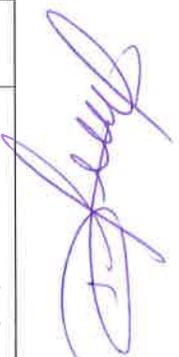
SUJETO REQUERIDO	REQUERIMIENTO	RESPUESTA
H. Ayuntamiento de Frontera	1. De conformidad con los convenios de colaboración celebrado por dicho ayuntamiento con el Comité Directivo Municipal de Frontera del Partido Revolucionario Institucional, durante los ejercicios de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis	Oficio de fecha dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017), signado por el representante legal del Ayuntamiento de Frontera, donde se precisó que había siete

	<p>(2016), respecto un descuento -a realizar vía nómina por concepto de CUOTA PARTIDISTA a realizar a los trabajadores del R. Ayuntamiento de Frontera-, precise el nombre de los empleados que se vieron involucrados en dichos convenios.</p> <p>2. Refiera la cantidad que les era descontada quincenal o mensualmente, según sea el caso.</p>	<p>trabajadores implicados en descuentos por cuotas partidarias del Partido Revolucionario Institucional, donde se les descontaba \$500.00 (Quinientos Pesos 00/100 m.n.) de manera quincenal.</p>
<p>Comité Directivo Municipal en Frontera del Partido Revolucionario Institucional</p>	<p>1. De conformidad con los convenios de colaboración celebrado por dicho Comité con el Ayuntamiento de Frontera, durante los ejercicios de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), respecto un descuento -a realizar vía nómina por concepto de CUOTA PARTIDISTA a realizar a los trabajadores del R. Ayuntamiento de Frontera-, precise los nombres de los militantes o simpatizantes que se vieron involucrados en dicho convenio.</p> <p>2. Refiera la forma en que recibía los descuentos realizados a los trabajadores del Ayuntamiento de Frontera.</p> <p>3. Atento a lo anterior, precise lo siguiente</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Actualmente existe algún convenio con el Ayuntamiento de Frontera, Coahuila.</li> </ul>	<p>Escrito de fecha diecisiete (17) de marzo de dos mil diecisiete, signado por el Lic. José Antonio Juaristi Alemán, en su carácter de Presidente del Comité Municipal del partido Revolucionario Institucional, donde se precisó que los descuentos realizados a los trabajadores eran transferidos mediante cheque nominativo a favor de quién suscribe.</p> 

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ De ser el caso, precise los nombres de los empleados que se encuentran involucrados.</li> <li>➤ En su caso, refiera la cantidad que recibe por cada uno de los trabajadores del Ayuntamiento de Frontera involucrados.</li> </ul>	
--	--	--

2. Derivado del acuerdo de admisión y emplazamiento con diligencia de investigación, de fecha veinticuatro (24) de marzo de dos mil diecisiete (2017), esta autoridad recabó la información que se precisa enseguida:

SUJETO REQUERIDO	REQUERIMIENTO	RESPUESTA
H. Ayuntamiento de Frontera	Mencione el tipo de operación que emplean y/o empleaba el Ayuntamiento que representa, para hacer llegar al Partido Revolucionario Institucional las retenciones derivadas de las aportaciones de que realizaban a sus trabajadores.	Oficio de fecha treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017), signado por el Lic. Arturo Guerrero Silva, en su carácter de representante legal del R. Ayuntamiento de Frontera, donde se precisó que las transferencias realizadas al Partido Revolucionario Institucional, era mediante cheque nominativo en favor del C. José Antonio Juaristi Alemán en su calidad de Presidente del Comité Municipal del referido instituto político.



**SEXTO. Fijación de la litis.**

En estricto apego a las razones por las que se inició el presente asunto, así como de las constancias generadas durante la instrucción y sustanciación, esta autoridad advierte que en el caso en estudio el problema jurídico a resolver consiste en determinar, si el Presidente Municipal de Frontera, Coahuila y el Partido Revolucionario Institucional, cometieron violaciones a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del presunto uso indebido de recursos públicos, derivado de la presunta retención del salario de los trabajadores del Ayuntamiento en mención, para destinarlas al Partido Revolucionario Institucional, durante los ejercicios fiscales de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016).

**SÉPTIMO. Marco Normativo aplicable al caso en estudio.**

**"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**

**Artículo 41.**

*"II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado."*

**Artículo 134.**

(...)

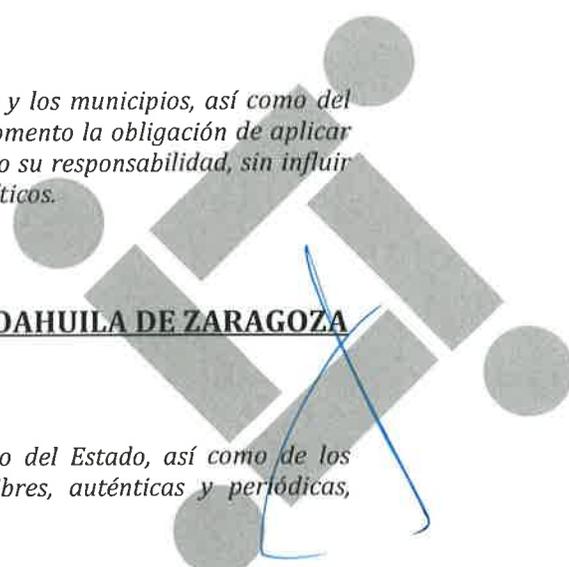
*Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos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

(...)

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO COAHUILA DE ZARAGOZA**

**Artículo 27.**

*La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, así como de los ayuntamientos, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases: (...)*



Los partidos políticos son entidades de interés público y se regirán por lo siguiente:

c) La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con el financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias y de campaña, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; (...)"

### **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COAHUILA ZARAGOZA**

#### **Artículo 224.**

"1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público: (...)

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución General y el 27 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; (...)"

De los preceptos legales que anteceden se colige lo siguiente:

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

De conformidad con lo anterior, el principio de imparcialidad de los recursos públicos en cita, establece la prohibición a los funcionarios de cualquier orden de gobierno, respecto al desvío de recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.

Asimismo, el artículo 224, numeral 1, inciso c) del Código Electoral Local vigente hasta el treinta y uno (31) de julio de la anualidad anterior, establecía como infracción atribuible a los servidores públicos, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el referido artículo constitucional, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En cuanto a la utilización indebida de **recursos públicos**, alegada por el promovente, el *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal* da la siguiente definición:

*"Recursos: Conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicas con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad, u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia."*

Por su parte, el *Diccionario Jurídico* define los **recursos públicos** como:

*"Medios materiales de los que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, entre los que pueden distinguirse: los bienes dominales (pertenecientes al dominio público o privado del Estado), los recursos tributarios, los recursos por sanciones patrimoniales, las donaciones o liberalidades, los recursos monetarios y los del crédito público."*

A su vez el *Diccionario de la Real Academia Española*, señala:

**"Recurso:**

(...)

6. m. pl. Bienes, medios de subsistencia.

7. m. pl. Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. Recursos naturales, hidráulicos, forestales, económicos, humanos.

**Público, ca**

(...)

3. adj. Perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración. Colegio, hospital público."

## **OCTAVO. Valoración Probatoria.**

De las diligencias de investigación realizadas por esta autoridad administrativa electoral, las cuales obran en autos del expediente de la causa, se advierte lo siguiente:

➤ **Pruebas recabadas por esta autoridad en ejercicio de sus atribuciones investigadoras.**

**A. Documentales Públicas.**

- Copia certificada del convenio de colaboración celebrado por el Ayuntamiento de Frontera y Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario Institucional en la referida municipalidad durante el ejercicio de dos mil quince (2015), en cinco (05) fojas.
- Copia certificada del convenio de colaboración celebrado por el Ayuntamiento de Frontera y Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario

Institucional en la referida municipalidad durante el ejercicio de dos mil dieciséis (2016), en cinco (05) fojas.

- Dos discos compactos certificados que contienen los archivos de los recibos de nómina digitales, respecto de los ejercicios dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016).
- Copia certificada de cinco manifestaciones de voluntad de trabajadores del Ayuntamiento de Frontera, para que les fuera retenido vía nómina descuentos quincenales que tuvieran como destino el Partido Revolucionario Institucional.
- Oficio de fecha dieciséis (16) de marzo de dos mil diecisiete (2017), signado por el Lic. Arturo Guerrero Silva, en su carácter de representante legal del R. Ayuntamiento de Frontera, recibido a las diecisiete horas con quince minutos (17:15) del diecisiete (17) de marzo de dos mil diecisiete (2017), en las instalaciones del Comité Municipal Electoral de Frontera de este Instituto, en tres (03) fojas.
- Oficio de fecha treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017), signado por el Lic. Arturo Guerrero Rivera en su carácter de representante del Ayuntamiento de Frontera, mediante el cual desahoga el requerimiento formulado por esta autoridad mediante acuerdo de fecha veinticuatro (24) de marzo de la presente anualidad

#### **B. Documentales Privadas.**

- Escrito de fecha diecisiete (17) de marzo de dos mil diecisiete, signado por el Lic. José Antonio Juaristi Alemán, en su carácter de Presidente del Comité Municipal del partido Revolucionario institucional, recibido a las once horas con quince minutos (11:15) del día dieciocho de marzo de la presente anualidad, en las instalaciones del Comité Municipal Electoral de Frontera de este Instituto, en dos fojas.

#### **NOVENO. Acreditación de los hechos denunciados.**

De las diligencias de investigación realizadas por esta autoridad en ejercicio de sus atribuciones, serán valoradas de manera adminiculada, conforme a las reglas establecidas en los artículos 281, numeral 3, y 282; del Código Electoral Local, así como

23, 24 y 28 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, se arriba a la siguiente conclusión:

- El Ayuntamiento de Frontera realizó retenciones a sus trabajadores durante los periodos dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), las cuales fueron destinadas al Partido Revolucionario Institucional.
- Existía convenio entre el H. Ayuntamiento de Frontera y el Comité Municipal de Frontera del Partido Revolucionario Institucional, para realizar retenciones a sus trabajadores durante los periodos de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016).
- Existía la voluntad expresa de los trabajadores del H. Ayuntamiento de Frontera, para que les retuvieran de su nómina aportaciones de manera quincenal, lo cual se acredita con los escritos de consentimiento expreso signados por los propios trabajadores, las cuales fueron remitidas a esta autoridad y obran anexos al presente expediente.
- Se realizaban retenciones de manera quincenal a siete (07) trabajadores del Ayuntamiento de Frontera, por la cantidad de \$ 500.00 (Quinientos Pesos 00/100 m.n.).
- Las retenciones realizadas a los siete (07) trabajadores que se refieren en el punto que precede fueron transferidas mediante cheque nominativo en favor del C. José Antonio Juaristi Alemán, en su carácter de Presidente del Comité Municipal del Partido Revolucionario institucional en Frontera, Coahuila.

#### **DÉCIMO. Análisis de fondo partiendo de la acreditación de los hechos denunciados.**

En lo que concierne a las conductas atribuidas a los diversos denunciados, resulta necesario citar la sentencia del veinticuatro (24) de noviembre de la anualidad anterior, emitida por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la resolución, emitida dentro del expediente SM-JE-12/2016 y su acumulado SM-JRC-108/2016, la cual aduce esencialmente lo siguiente:

***"6.2. Marco normativo del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal***

*Previo al análisis de los agravios planteados por los actores, se estima necesario puntualizar en torno al ámbito material y objetivo en que se actualizaría una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal y de igual forma se expondrán algunas directrices que deben considerarse en la instauración de*

los procedimientos sancionadores, cuyo origen tiene la resolución que se reclama ahora a la autoridad responsable.

El artículo 134 forma parte de la modificación constitucional integral que se concretó en noviembre de dos mil siete, renovándose entre otros esquemas el aparato normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos públicos. Al respecto, cabe señalar que el constituyente permanente estableció como lineamientos rectores del ejercicio de los recursos públicos los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En ese mismo sentido, el párrafo séptimo del numeral en cita incluye el principio de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, con miras a evitar que se apliquen para influir en la contienda entre los partidos políticos.

En este entendido, es posible advertir que el mandato constitucional establece directrices que deberán regir indefectiblemente la forma en que se podrán ejercer y administrar los recursos públicos, sin que en forma alguna se puedan utilizar para favorecer o incluso afectar a algún partido político, con lo que se pretende salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.

Es pertinente tener en cuenta la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional, así como el dictamen de la cámara revisora:

#### **Exposición de motivos:**

"En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones."

#### **Dictamen de la cámara revisora**

##### **"Artículo 134.**

Los tres párrafos que la minuta bajo dictamen propone añadir en éste artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

**Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.**

##### **[énfasis añadido]**

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas señaladas



*Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."*

*En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos. De conformidad con lo anterior, es viable señalar que el párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral; esta obligación tiene una finalidad sustancial, consistente en que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.*

#### **6.2.1. Alcance de la frase "recursos públicos"**

*"Una interpretación estricta y literal del artículo 134 de la Constitución Federal llevaría a considerar que el vocablo "recursos públicos" únicamente se refiere a aquellas cantidades de dinero que son puestas a disposición de los entes gubernamentales para su administración y ejecución; sin embargo, asumir dicha posición implicaría descontextualizar el alcance del mandato constitucional frente a otros elementos u objetos que conforman el patrimonio estatal y que forzosamente provienen de los recursos recabados por la hacienda pública.*

(...)

*En esa misma línea de pensamiento, resulta aplicable el raciocinio que dio origen al criterio jurisprudencial número 14/2012, de rubro "**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**", el cual, interpretado en sentido contrario, equipara la asistencia de un servidor público a un evento proselitista a un posible uso indebido de recursos para favorecer a un partido político o candidatura, cuando este ocurre durante horario laboral.*

(...)

*En esta tesitura, es posible concluir que el bien jurídicos tutelado por el artículo 134 de la Constitución Federal no se limita únicamente al uso de los recursos económicos o pecuniarios que el Estado recaude o aquellos que le sean otorgados a través de algún tipo de transferencia o préstamo, sino que debe entenderse en un sentido amplio, por lo que abarca también los recursos humanos, materiales y de cualquier otra índole que se otorguen a los entes gubernamentales para la consecución de sus fines. Alcanzar una conclusión diversa implicaría que los bienes que no constituyan recursos económicos - en sentido estricto- podrían utilizarse para favorecer a una institución política; sin embargo, dicha interpretación, como se anticipó, resultaría contraria al espíritu de la norma fundamental.*



(...)

*Luego entonces, es visible que el objetivo del dispositivo constitucional en análisis es impedir que cualquier servidor o ente público, sin importar el orden de gobierno al que pertenezca, intervenga en la competencia natural entre los partidos políticos, sea con el fin de favorecerlos o afectarlos, sin importar que tal actuación se realice en época electoral o fuera de ella, o bien, que la intervención de los entes públicos se encamine a favorecer a alguna campaña o partido político.*

(...)

**6.4. Las transferencias constituyen el uso de recursos públicos, por tanto, en el presente caso se vulneró el principio de imparcialidad tutelado por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal.**

*En primer orden, se menciona que en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se comprobó que se realizaron transferencias de una cuenta del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, a una cuenta bancaria del Comité Directivo estatal del PRI, y que el dinero transferido provenía de aportaciones voluntarias que se descontaron vía nómina, previa autorización que otorgaron empleados del referido municipio, determinando que los recursos fueron de origen privado, siendo ésta una forma legítima de los partidos de obtener financiamiento.*

*El Tribunal Responsable sostuvo que, no obstante que el Ayuntamiento y sus trabajadores perciben un salario para cumplir los objetivos competencia del órgano público y en ningún caso tiene atribuciones para retener y transferir recursos económicos a favor de un partido político, los actores no demostraron cómo la conducta asumida por el Ayuntamiento y su Presidente Municipal hayan afectado la equidad en la competencia y con base en ese argumento declaró infundados los agravios y confirmó el acuerdo impugnado.*

*Al respecto, los motivos de disenso de los actores tienden a evidenciar que el criterio sostenido por el Tribunal Responsable es erróneo, ya que a su juicio el artículo 134 de la Constitución Federal se encuentra encaminado a evitar que el poder público se utilice de forma sesgada aplicando los recursos económicos con fines distintos a los que están destinados, además de que el uso de la infraestructura municipal para hacer los descuentos y posteriormente las transferencias a la cuenta del PRI quebrantaba el principio de imparcialidad.*

(...)

*Lo anterior, pues como se señaló en el apartado que antecede, el artículo 134 de la Constitución Federal busca, ante todo, evitar que los poderes y funcionarios públicos de cualquier orden de gobierno, otorguen apoyos o busquen afectar a un partido político, esto, a través del uso de los recursos materiales, financieros, humanos, y de cualquier otra especie que se encuentre en su poder para el cumplimiento de los fines a los cuales están destinados, con lo que se garantizaría la observancia del principio de imparcialidad y que la competencia entre los partidos políticos resultara equitativa.*

(...)

Conforme a lo anterior, se puede ver que, para la materialización de los hechos denunciados, se requirió de la intervención de múltiples actores, así como el uso de diversos instrumentos.

Atendiendo a la particularidad relacionada con el origen de los recursos económicos, es necesario determinar si se actualizó el uso indebido de recursos públicos.

#### **6.4.1. Al realizarse la retención, concentración y transferencia de sumas de dinero al PRI se utilizaron recursos públicos**

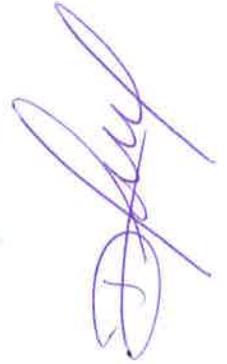
En primer término, debe señalarse que no se desconoce que los recursos económicos transferidos al PRI no pueden considerarse como públicos, pues en efecto devienen de los salarios de los trabajadores que solicitaron que se hiciera la deducción correspondiente y posteriormente la transferencia; sin embargo, no existía base legal alguna que permitiera desplegar una actuación de esa especie.

Según lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, cualquier acto de molestia, o bien que incida en la esfera jurídica de los ciudadanos deberá estar debidamente fundado y motivado. Lo anterior implica una garantía para los ciudadanos y, en esa medida, una limitante en la actuación gubernamental que sujeta a los entes públicos a actuar dentro de las atribuciones y facultades que expresamente les otorgue la ley. En ese sentido, es factible analizar si existe alguna disposición normativa que valide la actuación del órgano municipal.

En este punto, debe señalarse que, al contrario de lo sostenido por el Tribunal Responsable, los órganos electorales administrativos y jurisdiccionales, se encuentran obligados a realizar un análisis de la totalidad de las normas aplicables al caso en concreto, con independencia de que éstas no resulten materialmente electorales. Esto, con el fin de determinar si la actuación de alguno de los entes públicos, privados o partidistas, sujetos a algún procedimiento, resultó apegada a derecho cuando ésta se relacione con un tópico en materia electoral.

En términos del artículo 129, fracción V, del Código Municipal, le corresponde al Tesorero Municipal efectuar el pago de salarios, gastos y demás erogaciones, conforme al Presupuesto de Egresos aprobado, con la autorización de Presidente y del Síndico, y en términos de lo señalado en el artículo 286 del ordenamiento en cita, solo faculta a la autoridad municipal a realizar retenciones, descuentos o deducciones al salario en supuestos específicos que se deriven de disposiciones legales rectoras de prestaciones de seguridad social o vivienda, de recaudación de impuestos o aquellos mandatados por autoridad judicial, entre otros; lo cual incluso obedece al mandato expreso del artículo 123, apartado B, fracción VI, de la Constitución Federal, cuyo contenido debe entenderse encaminado a establecer una protección amplia sobre el derecho a percibir la retribución por el trabajo, y que justifica cualquier tipo de deducción, retención o descuento, en los casos establecidos expresamente en la ley debido a que su observancia constituye una cuestión de orden público y de interés social.

Así las cosas, es claro que el ente municipal se encontraba impedido para hacer alguna retención, aun cuando ello obedeciera a una petición expresa de los servidores públicos, ya que no existía base legal que le permitiera actuar en ese sentido.



*Aunado a lo anterior, el hecho de que hubiere mediado una solicitud de los servidores públicos, tampoco justificaba la actuación realizada, ya que el pago de aportaciones a los partidos políticos resulta ser una obligación personalísima de los solicitantes, pues esta se contrajo cuando los interesados adquirieron el carácter de militantes, el cual se asumió en libre uso de su derecho de asociación en términos de la prerrogativa ciudadana prevista en el artículo 9 de la Constitución Federal y, por ende, permitir que el Estado actúe en ese sentido implicaría que se subrogara al cumplimiento de una obligación particular, con el consecuente uso de recursos públicos para un fin distinto al que son destinados.*

*En esta línea de pensamiento, es de señalar que el artículo 46, párrafo 1, incisos a) y d), del Código Electoral Local vigente en el año dos mil catorce, al establecer la forma en que los partidos políticos podrían obtener financiamiento por fuentes distintas a la pública -en específico las aportaciones de militantes- se señala la obligación de los partidos políticos de expedir recibos, donde se debería de identificar plenamente al aportante, de lo que se refuerza la conclusión de que el pago de aportaciones corresponden a una obligación personalísima del militante, además de que no se advierte que se autorice a algún otro ente y mucho menos a uno de carácter público a realizar tal ministración.*

*Por otra parte, al realizar la deducción y concentración de las cantidades de dinero destinadas a pagar las aportaciones de los servidores públicos, además de utilizarse recursos humanos (en este caso a los funcionarios de la tesorería encargados de la operación del sistema de nóminas, así como el visto bueno por parte del Presidente Municipal y del síndico), se utilizó una cuenta de la cual es titular el Ayuntamiento, misma que también se considera como parte de su patrimonio.*

*En efecto, las cuentas bancarias de las que el Ayuntamiento es titular, forman parte de su patrimonio y su destino es el control de los ingresos y egresos de la hacienda pública municipal, sea aquella que recabe directamente el municipio, o bien, aquella que reciba a través de transferencias estatales o federales, además de servir como un medio para dar seguimiento a la cuenta pública municipal, más no así, concentrar cantidades de dinero destinadas a solventar obligaciones personales de diversos servidores públicos de carácter partidista.*

*Conforme lo hasta ahora expuesto, se hace visible que pese a las prohibiciones legales propias del ejercicio de los recursos públicos, así como a las encaminadas a regular la forma en que deben realizarse las aportaciones de militantes a los partidos políticos y las relacionadas con el pago de emolumentos a los trabajadores, existió un uso indebido de recursos públicos, humanos y materiales, para efecto de transferir recursos que constituirían aportaciones de militantes a un partido político, hecho que implica una violación a lo señalado en el artículo 134 de la Constitución Federal."*

De lo anterior, se concluye lo que a continuación se precisa:

En primer lugar, resulta necesario precisar que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal determina que los servidores públicos tienen la obligación de



aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la competencia entre los partidos políticos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 224 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente hasta el treinta y uno (31) julio de la anualidad pasada, *al ser los periodos en que se cometieron las infracciones*, establecía que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal y el 27 de la Constitución Local, cuando entre otras conductas, se afectara la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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 de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político.

De igual forma, en los juicios ciudadanos SUP-JDC-903/2015 y su acumulado SUP-JDC-904/2015, la Sala 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, con sus recursos económicos, humanos y materiales, influencia o privilegios, no sea utilizado con fines político-electorales, a fin de salvaguardar el principio de competencia equilibrada entre los partidos políticos.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 de la Constitución Local; y 266, numeral 1, inciso c), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con las ejecutorias pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación citadas en los párrafos que preceden, se logra concluir que su objetivo primordial es instruir y reglamentar la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos, es decir, tiene como objetivo primordial el tutelar, proteger y salvaguardar, la competencia equilibrada entre los partidos políticos, la cual debe desarrollarse de manera ecuánime y fuera de toda intromisión de los poderes públicos.

Por todo lo anterior, resulta dable sostener que existe una regulación y en consecuencia una prohibición, concerniente al uso indebido de los recursos públicos cuando los mismos se encuentren bajo la tutela de un ente gubernamental, pues dicha regulación busca que los servidores públicos no se aprovechen de la estructura y recursos de que disponen para favorecer directa o indirectamente a un instituto político, tutelando con ello una -competencia *auténtica, igualitaria y libre de la intervención del poder público*-, lo cual resulta acorde con la tesis V/2016 emitida por la Sala Superior de rubro "**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**". En la cual se estableció que el principio de neutralidad constitucional exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad en la materia

En la tesis referida en el párrafo que precede, es de observancia obligatoria para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, pues los principios constitucionales tutelan los valores fundamentales que implican una vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que la voluntad ciudadana no debe estar sujeta a presión y al poder público no debe emplearse para influir en la ciudadanía, es decir su actuar se debe apegar a los principios de legalidad evitando en todo momento vulnerar el sistema normativo electoral.

El criterio de referencia, adicionalmente señala que el principio de legalidad -de observancia estricta en materia electoral- tiene como uno de los principales destinatarios al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.

La tesis establece también, que los principios constitucionales aludidos tutelan los valores democráticos fundamentales, como lo son elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que la vida política no debe estar sujeto a presión y que el poder público no debe emplearse para influenciar a la ciudadanía que participa en la vida democrática del país.

De igual forma, resulta aplicable lo sostenido por la Corte Constitucional Alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al concluir que no se permite que las autoridades públicas se hermanen, a través de su función, con *-partidos políticos-*, ni que los apoyen mediante el uso de *recursos públicos*, de igual forma se protege la *imparcialidad*, y la *equidad*, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor

o en contra de determinado partido político o que distorsione las condiciones de equidad, evitando alterar la igualdad de oportunidades entre las distintas fuerzas políticas.

A mayor abundamiento, no puede pasar desapercibido, que en el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, no se contempla alguna facultad que conceda a los Ayuntamientos la atribución para retener del salario de los trabajadores deducciones o descuentos que tengan como destino algún partido político, pues el numeral 286 del referido ordenamiento legal, es enfático en señalar que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los trabajadores cuando se esté ante la presencia de los siguientes supuestos:

### ***"Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza"***

***Artículo 286.*** Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los trabajadores cuando se trate:

***I.*** De deudas contraídas con el municipio, por concepto de anticipos, de pagos hechos en exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.

***II.*** Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad.

***III.*** De los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.

***IV.*** De descuentos de instituciones de seguridad social.

***V.*** Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes de fondos destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas-habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

*Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 30% del salario total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones IV, V y, VI de este artículo, que en conjunto, no podrá exceder del 50% del salario; y 76*

***VI.*** De un impuesto a cargo del trabajador y que la Ley respectiva así lo establezca

En concordancia con lo anterior, el artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo prevé:

***Artículo 110.-*** Los descuentos en los salarios de los trabajadores, están prohibidos salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

***I.*** Pago de deudas contraídas con el patrón por anticipo de salarios, pagos hechos con exceso al trabajador, errores, pérdidas, averías o adquisición de artículos producidos por la empresa o establecimiento. La cantidad exigible en ningún caso podrá ser mayor del importe de los salarios de un mes y el descuento será al que convengan el trabajador

y el patrón, sin que pueda ser mayor del treinta por ciento del excedente del salario mínimo;

**II. Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del salario.**

**III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo, a aquellos trabajadores que se les haya otorgado un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se les descontará el 1% del salario a que se refiere el artículo 143 de esta Ley, que se destinará a cubrir los gastos que se eroguen por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.**

**IV. Pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que los trabajadores manifiesten expresa y libremente su conformidad y que no sean mayores del treinta por ciento del excedente del salario mínimo;**

**V. Pago de pensiones alimenticias en favor de acreedores alimentarios, decretado por la autoridad competente. En caso de que el trabajador deje de prestar sus servicios en el centro de trabajo, el patrón deberá informar a la autoridad jurisdiccional competente y los acreedores alimentarios tal circunstancia, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la terminación de la relación laboral;**

**VI. Pago de las cuotas sindicales ordinarias previstas en los estatutos de los sindicatos.**

**VII. Pago de abonos para cubrir créditos garantizados por el Instituto a que se refiere el artículo 103 Bis de esta Ley, destinados a la adquisición de bienes de consumo, o al pago de servicios. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario."**

De la interpretación gramática y literal de los artículos 286 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza y 110 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los trabajadores cuando se trate:

- De deudas contraídas con el municipio, por concepto de anticipos, de pagos hechos en exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.
- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad.
- De los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.
- De descuentos de instituciones de seguridad social.

- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes de fondos destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- De un impuesto a cargo del trabajador y que la Ley respectiva así lo establezca.

Sentado lo anterior, y conforme al alcance e interpretación en sentido amplio que se debe realizar al artículo 134 de la Constitución Federal, en concordancia con los hechos acreditados, es procedente analizar si la transferencia de recursos por parte de los Ayuntamientos y Presidentes Municipales implicados al Partido Acción Nacional o a algún otro partido político, representan una violación al mencionado precepto.

**DÉCIMO PRIMERO. Delimitación de responsabilidades del Ayuntamiento de Frontera y del Partido Revolucionario Institucional.**

**a) H. Ayuntamiento de Frontera, Coahuila.**

Previó a determinar si las conductas denunciadas quebrantan la normativa electoral, debemos tomar en consideración que en el caso en estudio se está ante la presencia de conductas atribuidas a una administración que se encuentra encabezada por un Presidente Municipal, quién resulta responsable de todo lo relacionado con las actividades de la dependencia que guía. Atento a ello, la responsabilidad que en su caso pueda incoarse se aplicara al Presidente Municipal y no al Ayuntamiento implicado, lo cual resulta acorde con los artículos 25, 26 y 27 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en su parte conducente dicen:

*"ARTÍCULO 25. El Ayuntamiento constituye la autoridad máxima en el municipio, es independiente, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Como cuerpo colegiado, tiene carácter deliberante, decisorio, y representante del Municipio. Esta disposición se establece sin excluir formas de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión permitidos por la ley.*

*ARTÍCULO 26. El Ayuntamiento dispone de un órgano ejecutivo a cargo del Presidente Municipal, responsable ante el Ayuntamiento mismo. El Ayuntamiento, en su carácter de cuerpo colegiado, no podrá en ningún caso desempeñar funciones de órgano ejecutivo.*

*ARTÍCULO 27. El Ayuntamiento, dentro del ámbito de la ley, gozará de libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad".*

De la transcripción que precede, se logra constatar que el Presidente Municipal es la autoridad máxima del Ayuntamiento, quién a su vez resulta el responsable ante el

propio Ayuntamiento de todas las actividades que se realicen en cumplimiento de sus funciones. De igual forma, el Presidente Municipal es responsable directo de las omisiones o deficiencias que practique el Ayuntamiento, pues al ser su figura la que tiene a su encargo diversos funcionarios que lo auxilian en las actividades del municipio, resulta responsable de vigilar sus actividades para que de ninguna manera contravengan el sistema normativo, por tanto, el Presidente Municipal será el responsable, en su caso de las conductas que dieron origen al, presente procedimiento.

Aclarado lo anterior, resulta procedente determinar si las conductas acreditadas representan una infracción al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 27 de la Constitución Local y 224 del Código Electoral local vigente hasta el treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016), en este sentido se procede a dilucidar las responsabilidades que en su caso pudieran ser contraventoras de los preceptos legales antes citados.

**a) Responsabilidad del Presidente Municipal de Frontera, Coahuila.**

- 1. Se acreditó plenamente en autos del presente expediente que el Ayuntamiento de Frontera, realizó retenciones a sus trabajadores durante los periodos dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), las cuales fueron destinadas al Partido Revolucionario Institucional.*
- 2. Se acreditó plenamente que existía convenio entre el H. Ayuntamiento de Frontera y el Comité Municipal de Frontera del Partido Revolucionario Institucional, para realizar retenciones a sus trabajadores durante los periodos de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), tal y como se acredita con los convenios aportados por el referido Ayuntamiento.*
- 3. Existen constancias donde se advierte la voluntad expresa de los trabajadores del H. Ayuntamiento de Frontera, para que les retuvieran de su nómina aportaciones, de manera quincenal, de conformidad con los escritos de consentimiento expreso signados por los propios trabajadores.*
- 4. Las retenciones realizadas por el citado Ayuntamiento eran destinadas al Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario Institucional a través de cheques nominativos en favor del C. Juan Antonio Juaristi Alemán en su carácter de Presidente del citado Comité.*

Así, de las constancias que obran anexas a la presente queja, previamente valoradas en este acuerdo, se arriba a la conclusión de que en el caso en estudio se acredita

plenamente que existe una transgresión al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del Presidente Municipal de Frontera, pues utilizó la maquinaria con que cuenta la dependencia que representa para favorecer al Partido Revolucionario Institucional, dicha conducta infringe el principio de libre competencia entre los partidos, es decir, su actuar vulnera el principio de equidad entre los actores políticos, colocándolos en una condición de ventaja respecto de las demás fuerzas políticas.

Ello es así, pues se tiene la certeza de que el Partido Revolucionario Institucional se vio beneficiado de manera económica con las retenciones realizadas vía nómina de manera quincenal a siete (07) trabajadores del Ayuntamiento en mención durante los periodos de dos mil quince (2015) y dos mil dieciséis (2016), las cuales fueron entregadas al Comité Directivo Municipal del referido partido político en Frontera, lo anterior es así pues de las constancias que obran en el expediente mediante Oficio de fecha treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017), signado por el Lic. Arturo Guerrero Silva, en su carácter de representante legal del R. Ayuntamiento de Frontera, reconoció que para hacer llegar las retenciones realizadas a los trabajadores se expedían cheques nominativos en favor de C. José Antonio Juaristi Alemán en su calidad de Presidente del Comité Municipal del Partido Revolucionario Institucional en Frontera.

Resulta pertinente indicar, que la existencia de manifestaciones de la voluntad de los trabajadores para que les retuvieran de su nómina para destinarlos al Partido Revolucionario Institucional esto de ninguna manera los puede eximir de la responsabilidad derivada de la transgresión a los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 27 de la Constitución Local y 224 del Código Electoral Local vigente hasta el treinta y uno (31) de julio de la anualidad pasada, en virtud de que los recursos públicos no se encuentran delimitados a los recursos económicos de que dispone la administración pública para ser funcional, sino que su interpretación encuentra un sentido más amplio debiendo hacer extensivo dicho concepto a otro tipo de recursos como lo son los humanos, materiales, infraestructura y todos aquellos elementos de que dispone la administración pública para dar cumplimiento con el ejercicio de sus atribuciones.

Conforme a lo descrito en el párrafo que precede, resulta necesario precisar que la dependencia municipal hizo uso de la infraestructura de que dispone para favorecer a un partido político, transgrediendo el principio de equidad y libre competencia entre las distintas fuerzas políticas, aunado a que no existe una disposición reglamentaria

que permita a las autoridades municipales de esta entidad federativa, para que realicen descuentos del salario de los trabajadores y que tengan como destino algún partido político.

Lo anterior, toda vez que la responsabilidad de los referidos servidores públicos por el quebrantamiento a los preceptos citados, se actualiza en la especie al haber utilizado la maquinaria con que contaban las dependencias que representan para favorecer al Partido Revolucionario Institucional, conducta que transgrede el principio de libre competencia entre los partidos políticos, es decir, su actuar vulneró de manera sistemática el principio de equidad entre los actores políticos, colocando al referido partido político en una condición de ventaja respecto de las demás fuerzas políticas. Ello es así, pues el Partido Revolucionario Institucional se vio beneficiado de manera económica con las retenciones realizadas vía nómina a los trabajadores del Ayuntamiento de Frontera.

Conforme lo anterior, y de las constancias que obran el expediente en que se actúa, es que se configura la responsabilidad atribuida al Presidente Municipal de Frontera.

Por lo que hace a la probable responsabilidad del **Partido Revolucionario Institucional**, no es factible determinar una posible infracción a lo establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, pues la infracción al referido precepto constitucional únicamente puede ser cometido por *-servidores públicos-* en ejercicio de sus funciones, y no por *órganos partidarios*, pues como ya se explicó en el considerando que precede, la intención de dicho artículo tiene como principal objetivo evitar que los servidores públicos apliquen de manera imparcial los recursos públicos de que disponen, lo cual no encuadra en el presente caso, pues no tienen la calidad de servidores públicos que manejen y administren recursos del Estado, sin embargo resulta necesario no perder de vista que los referidos órganos partidarios obtuvieron un beneficio derivado de las retenciones realizadas por el referido ayuntamiento pues recibió ingresos económicos.

En este sentido, y a efecto de garantizar el Estado de Derecho se procede a dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo que en Derecho proceda, lo cual resulta acorde con el principio constitucional de tutela judicial efectiva.

## DÉCIMO SEGUNDO. Sanción aplicable al responsable.

En ese sentido, para efectos de emitir una sanción por la transgresión a lo previsto por el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de la Constitución Local y 224 del Código Electoral Local vigente hasta el treinta y uno (31) de julio de la anualidad pasada, esta autoridad administrativa electoral considera que para efectos de determinar lo conducente se debe de seguir el procedimiento establecido 230 del código antes citado, por ser el que estaba vigente cuando se realizaron las conductas denunciadas, mismo que literalmente señalaba que:

### **"Artículo 224.**

**1.** Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público:

**a)** La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

**b)** La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las precampañas y campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

**c)** El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución General y el 27 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

**d)** Difundir, en cualquier tiempo, propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución General;

**e)** La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político, precandidato o candidato, y

**f)** El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

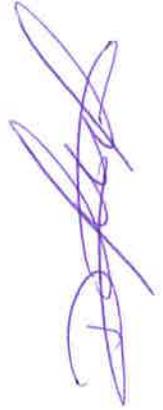
### **Artículo 230.**

**"1.** Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

*a) Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;*

*b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso, y*

*c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior del Estado o a la Auditoría Superior de la Federación, según sea el caso, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables."*



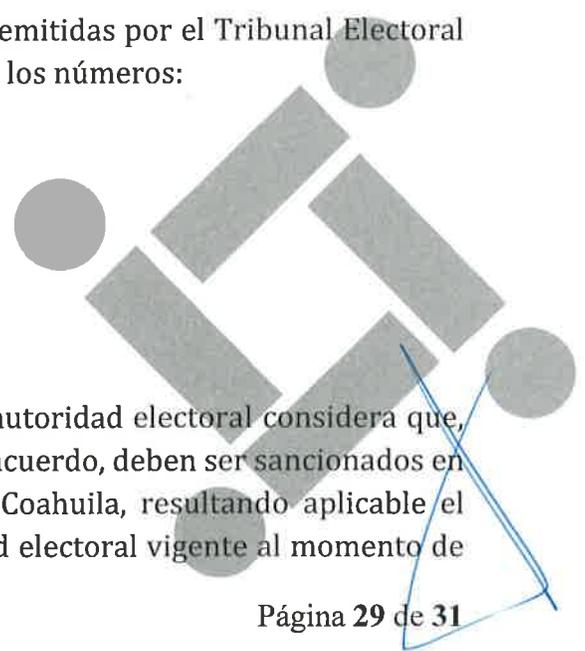
En tal virtud, esta autoridad, considera que los actos realizados por el Alcalde de Frontera, debe ser sancionado conforme lo dispuesto en el artículo 230, numeral 1, inciso a) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza vigente hasta el treinta y uno (31) de julio de dos mil dieciséis (2016), pues como ya se analizó no existe alguna otra sanción exactamente aplicable a la infracción cometida.

Conforme a lo antes expuesto, se desprende que el Ayuntamiento es la autoridad superior del municipio, que a su vez se encuentra conformado por un cuerpo colegiado integrado por los regidores y síndicos municipales, representados por el Alcalde que es quien ejecuta las disposiciones emanadas del Ayuntamiento, el cual es independiente del Gobierno del Estado, pues ambas instituciones gozan de autonomía, en ese entendido se obtiene que es el Ayuntamiento el superior jerárquico del Presidente Municipal en funciones.

Lo anterior, encuentra sustento en las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificadas con los números:

- **SRE-PSD-479/2015**
- **SUP-REP-536/2015**
- **SUP-REP-550/2015**
- **SER-PSC-258/2015**
- **SRE-PSD-486/2015**

De los preceptos y precedentes antes citados, esta autoridad electoral considera que, los servidores públicos identificados en el presente acuerdo, deben ser sancionados en su carácter de Presidente Municipal de Frontera, Coahuila, resultando aplicable el artículo 230, numeral 1, inciso a) de la normatividad electoral vigente al momento de



la consumación de los hechos.

En ese sentido, es de señalar que, en criterio de quienes resuelven, lo que resulta procedente es que la Secretaría Ejecutiva integre un expediente para que sea remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, esto es, el Ayuntamiento de Frontera, para que en el ámbito de sus atribuciones resuelva lo que en Derecho proceda, lo anterior de conformidad con los preceptos legales previamente invocados.

En razón de lo expuesto y con fundamento en los artículos 16, 41, 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, 46, párrafo 1, incisos a), 224, numeral 1, inciso c), 230 incisos a) y b), 297 y 360 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente hasta el treinta y uno de julio de dos mil dieciséis (2016); 266, numeral 1, inciso c), 278, numeral 1, Inciso a), 279, numeral 1, inciso a), 281, numeral 3, fracción iii, 282, numeral 1 y 3, 284, numeral 1, 292, numeral 1, 293, 294 numerales 2 y 3, y 360 del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza vigente; 25, 26, 286 27, 129, fracción V y 286 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza; 6, 15, 15, 23, numeral 1, fracciones II y III, 24, 28, 423, numeral 1, 48, 49, 50, 51 y 53 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto; 110 de la Ley Federal del Trabajo; 60 y 64 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana, este Consejo General en ejercicio de sus facultades, emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara fundado el procedimiento iniciado de oficio por esta autoridad electoral, pero únicamente en lo que respecta a las conductas atribuidas al Presidente Municipal de Frontera ciudadano Amador Moreno López, por acreditarse plenamente las *"violaciones a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, en relación con el artículo 27 de la Constitución Local y 224 del Código Electoral en vigor al cometerse las conductas infractoras, por las causas analizadas y valoradas en los considerandos del presente acuerdo.

**SEGUNDO.** Remítase el expediente respectivo al Ayuntamiento de Frontera, a fin de que proceda en los términos de ley aplicables. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los considerandos del presente acuerdo.

**TERCERO.** Se vincula al Ayuntamiento de Frontera, Coahuila de Zaragoza, para que en el plazo de quince (15) días naturales contados a partir de que surta efectos la notificación del presente acuerdo, comunique a este Instituto Electoral de Coahuila, las medidas que se hubieren adoptado o en su caso se pudieran adoptar, en razón del presente acuerdo.

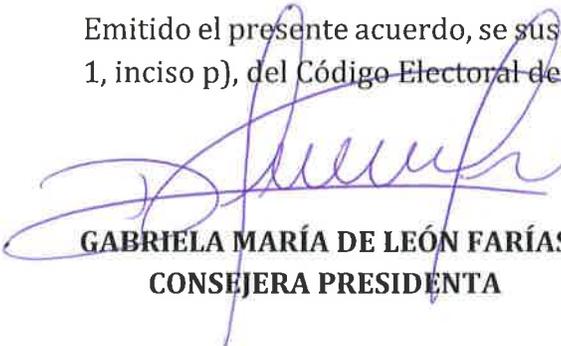
**CUARTO.** Se declaran inexistentes las conductas atribuidas al Partido Revolucionario Institucional, consistentes en "violaciones a lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" por las razones vertidas, analizadas y valoradas en los considerandos del presente acuerdo

**QUINTO. Notifíquese** al H. Ayuntamiento de Frontera y a su Presidente Municipal Amador Moreno López y al Partido Revolucionario Institucional en cuanto **denunciados**, partes involucradas el presente procedimiento.

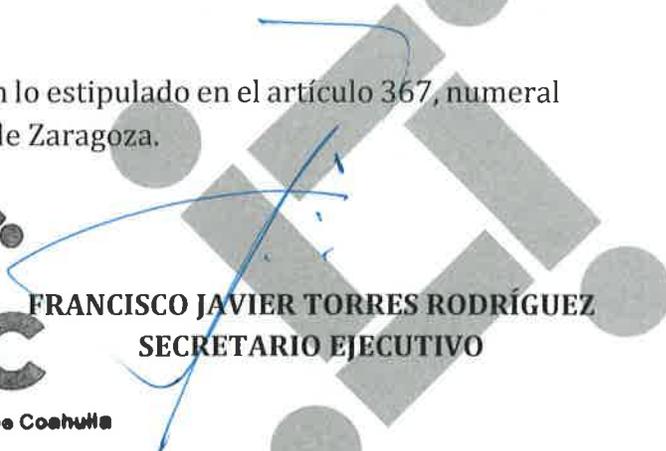
**SEXTO.** Se acuerda **dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral** para que en ámbito de sus atribuciones determine lo que en Derecho proceda con copia certificada de las constancias generadas durante la instrucción del presente procedimiento, esto de conformidad con el considerando décimo primero del presente acuerdo.

Acuerdo que en esta misma fecha se notifica fijándose cédula en los estrados de este Instituto, en los términos de los artículos 33 y 34 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

Emitido el presente acuerdo, se suscribe según lo estipulado en el artículo 367, numeral 1, inciso p), del Código Electoral de Coahuila de Zaragoza.



**GABRIELA MARÍA DE LEÓN FARIÁS**  
CONSEJERA PRESIDENTA



**FRANCISCO JAVIER TORRES RODRÍGUEZ**  
SECRETARIO EJECUTIVO