



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-1182/2023

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

TERCERO INTERESADO: MORENA

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA
MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA, JOSÉ
ALBERTO RODRÍGUEZ HUERTA Y
RODRIGO QUEZADA GONCEN

COLABORARON: ANDRÉS RAMOS
GARCÍA, NICOLÁS ALEJANDRO
OLVERA SAGARRA, FRANCISCO
CRISTIAN SANDOVAL PINEDA Y
EMILIANO HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Ciudad de México, a diecinueve de abril de dos mil veintitrés.

La Sala Superior dicta sentencia en el juicio electoral al rubro indicado, promovido por el Partido Revolucionario Institucional, en el sentido de **revocar** la resolución PES/64/2023, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

I. ASPECTOS GENERALES

El partido actor promueve juicio electoral, a fin de controvertir la sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador integrado con motivo de la denuncia que presentó en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, en su carácter de presidente Municipal

SUP-JE-1182/2023

de Nezahualcóyotl, estado de México, por la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, así como contra el partido político MORENA, por culpa *in vigilando*.

En consecuencia, debe analizarse si le asiste o no razón en sus argumentos.

II. ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **A. Proceso electoral local.** El cuatro de enero de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Electoral del estado de México celebró sesión solemne para dar inicio al proceso electoral dos mil veintitrés, a través del cual, se elegirá al titular del poder ejecutivo en la entidad.
2. El proceso electoral para renovar la gubernatura del estado de México prevé las siguientes etapas:

Precampaña	Registro	Campaña	Jornada	Posesión
Del 14 de enero al 12 de febrero	Del 18 al 27 de marzo	Del 3 de abril al 31 de mayo	4 de junio	16 de septiembre

3. **B. Denuncia.** El veintidós de febrero del presente año, el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito de queja en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, por la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, derivado de su



asistencia al evento de precampaña de Delfina Gómez Álvarez, celebrado el jueves diecinueve de enero pasado, en el municipio de Ecatepec, estado de México, así como en contra del partido político MORENA, por *culpa in vigilando*.

4. **C. Resolución impugnada PES/64/2023.** Una vez sustanciado el procedimiento especial sancionador correspondiente, el veintiocho de marzo del año en curso, el Tribunal Electoral del estado de México resolvió declarar inexistentes las infracciones denunciadas. Tal determinación fue notificada al partido promovente el siguiente veintinueve de marzo de la presente anualidad¹.
5. **D. Juicio electoral.** El dos de abril de dos mil veintitrés, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietaria ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito promoviendo juicio electoral, a fin de controvertir la determinación precisada en el apartado que antecede.
6. **E. Recepción y turno.** El cuatro de abril siguiente, se recibió el referido medio de impugnación en la Sala Superior, motivo por el cual el magistrado presidente ordenó registrarlo con la clave de expediente **SUP-JE-1182/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.
7. **F. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió a trámite la

¹ Ver Foja 154 del cuaderno accesorio ÚNICO.

SUP-JE-1182/2023

demanda y, al no tener diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

III. LEGISLACIÓN APLICABLE

8. En principio, cabe formular la precisión respecto de la normativa aplicable a este medio de impugnación, toda vez que, el dos de marzo del año que transcurre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que entró en vigor al día siguiente de su publicación. Se destaca que en el artículo cuarto transitorio del Decreto se determinó que **no resultarían aplicables las modificaciones procesales y sustantivas para los procesos electorales de Coahuila y Estado de México** que se celebrarían en dos mil veintitrés (procesos que actualmente se encuentran en curso).
9. Ahora, tal Decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral ante la Suprema Corte de la Nación², por lo que, el veinticuatro de marzo posterior, el ministro Instructor admitió a trámite la controversia constitucional que se promovió y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del mismo.

² A través de la Controversia constitucional 261/2023.



10. Derivado de ello, el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023³, con la finalidad de que las personas justiciables tuvieran pleno conocimiento de cuáles serían las reglas procesales aplicables para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación. En tal sentido, se advierten cuatro supuestos:
- i. Los asuntos promovidos con antelación a la entrada en vigor del Decreto referido serán resueltos en términos de la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.
 - ii. A los asuntos presentados del tres al veintisiete de marzo del año en curso, que no guarden relación con los procesos electorales de los estados de Coahuila y México, les será aplicable la ley adjetiva electoral publicada el dos de marzo del año que transcurre.
 - iii. Aquellos asuntos presentados del tres al veintisiete de marzo del presente año, vinculados con los procesos electorales de los estados de Coahuila y México, en términos del artículo cuarto transitorio del Decreto, se sustanciarán conforme la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.
 - iv. Los asuntos presentados del veintiocho de marzo de dos mil veintitrés en adelante serán tramitados, sustanciados y resueltos con base en la ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas, debido a la concesión de la suspensión en la controversia constitucional 261/2023.
11. En este sentido, si la parte actora presentó su demanda federal ante la autoridad responsable el dos de abril de dos mil veintitrés

³ Denominado ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023

SUP-JE-1182/2023

y su impugnación está relacionada con la elección a la gubernatura del estado de México, es evidente que se está en el cuarto supuesto descrito, por lo que será sustanciado y resuelto conforme a ley procesal electoral publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.

IV. COMPETENCIA

12. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio electoral, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción X; y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
13. Lo anterior, toda vez que se impugna una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas en un procedimiento especial sancionador instaurado en contra de MORENA y un servidor público en el marco del proceso electoral para la renovación de la gubernatura en el estado de México.

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

14. El presente juicio electoral satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 12, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del



Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo que se expone a continuación.

15. **a. Forma.** La demanda se presentó por escrito; en ella se hace constar el nombre y la firma de la representante del partido político; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa la impugnación; los agravios que se estima son causados y los preceptos presuntamente violados.
16. **b. Oportunidad.** Se satisface el requisito, porque la sentencia recurrida fue emitida el martes veintiocho de marzo de dos mil veintitrés y ésta le fue notificada personalmente al promovente el miércoles veintinueve de marzo; motivo por el cual, si la demanda se presentó el dos de abril ante la autoridad responsable, se satisface este presupuesto procesal al haberse presentado dentro de los cuatro días que establece la ley electoral.
17. **c. Legitimación y personería.** Se acredita la legitimación, porque promueve un partido político, a través de su representante propietaria, Sandra Méndez Hernández, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, quien tiene reconocido ese carácter en autos.
18. **d. Interés jurídico.** El partido político actor tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, ya que fue quien presentó la queja por la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido

SUP-JE-1182/2023

de recursos públicos, por lo que, ahora combate la resolución en la que se declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas. De manera que, pretende su revocación.

19. **d. Definitividad.** Se colma el requisito, porque en la normativa electoral no se prevé algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa a acudir a esta instancia jurisdiccional.

VI. TERCERO INTERESADO

20. La Sala Superior tiene como tercero interesado en el juicio al partido político MORENA, ya que se satisfacen los requisitos previstos en los artículos 12, numeral 1, inciso c); y 17, numeral 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en atención a lo siguiente:
21. **a. Forma.** En el escrito se hace constar el nombre y la firma de quien comparece en representación del partido político, así como la razón del interés jurídico en que se funda y la pretensión concreta, contraria a la del partido político actor.
22. **b. Oportunidad.** El escrito fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas, porque el tribunal local publicó el medio de impugnación en que se actúa el domingo dos de abril del presente año, a las dieciséis horas y efectuó el correspondiente retiro de los estrados el miércoles cinco siguiente a la misma hora.
23. En este sentido, si MORENA presentó su escrito de comparecencia a las quince horas con cuarenta y tres minutos del referido miércoles cinco de abril del presente año, en la



Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de México, es evidente su oportunidad.

24. **c. Legitimación.** Se reconoce la legitimación del compareciente, porque es un partido político en defensa de sus intereses, ya que fue denunciado en la queja primigenia.
25. **d. Personería.** Está acreditada la personería de José Francisco Vázquez Rodríguez como representante propietario de MORENA, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual se corrobora con lo señalado por la autoridad responsable.
26. **e. Interés.** Se cumple este requisito, porque el compareciente tiene un interés opuesto al partido al actor, debido a que pretende que se confirme la sentencia del tribunal local que es impugnada.

VII. ESTUDIO

A. Contexto de la controversia

27. El Partido Revolucionario Institucional denunció a Adolfo Cerqueda Rebollo, en su carácter de presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México, por la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, así como al partido político MORENA, por *culpa in vigilando*, derivado de su asistencia al evento de precampaña de Delfina Gómez Álvarez, celebrado el jueves diecinueve de enero pasado, en el municipio de Ecatepec, estado de México

SUP-JE-1182/2023

28. En su concepto, la intención del denunciado era influir indebidamente en el ánimo de los electores del estado de México. En tal sentido, señaló que, pese a estar impedido, ha asistido a eventos proselitistas de la referida precandidata, difundiéndose su participación en redes sociales.
29. Así, apuntó que de los hechos denunciados se advierte la utilización de recursos públicos para dar a conocer la asistencia reiterada y apoyo de dicho funcionario a la precandidatura de Delfina Gómez Álvarez, por lo que estimó se le debe imponer la sanción correspondiente y realizar de oficio el análisis de su modo honesto de vivir, dada la reincidencia de sus conductas. En este sentido, solicitó se aplique también la sanción correspondiente a MORENA, por culpa *in vigilando*.
30. Derivado de su emplazamiento, Adolfo Cerqueda Rebollo manifestó, esencialmente, que acudió al evento denunciado en su calidad de ciudadano, fuera de horario hábil, en el ejercicio de sus derechos político electorales, que en ningún momento hizo uso ni mención de su figura institucional, ni formó parte del presídium que se encontraba en el templete, que no hizo uso de la voz o se mencionó su asistencia al evento, además de que instruyó a la Secretaria del Ayuntamiento, en términos del artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para que fungiera como encargada de despacho.
31. Asimismo, que su asistencia al evento no fue relevante ni influyó en una tendencia política electoral de campaña, ya que fue dirigido a militantes y simpatizantes de MORENA, sin que formulara pronunciamientos a favor o en contra de algún



candidato o partido, por lo que se trató de una mera concurrencia pasiva y no activa.

32. Por su parte, MORENA refirió que los hechos imputados no son susceptibles de configurar una probable violación a la normativa electoral de su parte, así como que el denunciado no actuó en como militante o simpatizante de ese instituto político, haciendo valer la jurisprudencia 19/2015, de rubro “CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS”.

B. Resolución controvertida

33. Seguido el procedimiento, el Tribunal Electoral del estado de México tuvo por acreditada la existencia del evento de jueves diecinueve de enero del año en curso, realizado en el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, estado de México, y la asistencia del denunciado, sin embargo, concluyó que no resultaban constitutivos de violación al marco jurídico, al que se circunscribe la vulneración de los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad en la contienda y uso indebido de recursos públicos, fundamentalmente, porque:
 - Las pruebas que se encuentran en el expediente son insuficientes para acreditar la vulneración a los principios ya señalados, puesto que únicamente demuestran que el denunciado acudió a dicho evento, pero no que su participación haya sido central, destacada y preponderante.
 - Si bien el servidor público asistió a un acto de índole estrictamente partidista en día hábil, ocurrió en el ámbito del ejercicio de sus libertades de expresión, reunión y asociación, que no trastocó la equidad de la competencia entre los partidos políticos, porque no

SUP-JE-1182/2023

constituyó un acto del cual se pudiera advertir que tuviera como finalidad apoyar a un candidato o al propio partido político para obtener ventaja en la contienda electoral.

- Resultan insuficientes los argumentos del quejoso, sobre que la asistencia del denunciado se difunde en las redes sociales de la precandidata y otras cuentas alternas, para demostrar objetivamente que Adolfo Cerqueda Rebollo tuvo una participación protagonista en el evento, ya que de las publicaciones se observa que el denunciado asistió como público y no formó parte del templete ni se demuestra que hubiera realizado manifestaciones.
- El evento denunciado tiene la naturaleza de un asunto interno del partido, toda vez que, como lo señaló el denunciado, fue un evento de precampaña dirigido a militantes y simpatizantes de MORENA, sin que se adviertan características de un evento proselitista.
- No existe prueba alguna que demuestre que el denunciado hubiera descuidado el ejercicio de sus funciones para acudir al evento proselitista, ya que instruyó en el ejercicio de sus funciones y atribuciones a una encargada de despacho.
- Tampoco se comprueba el uso indebido de los recursos públicos, ante la ausencia de elementos suficientes que permitan concluir de manera fehaciente que se actualiza el supuesto.
- Por cuanto al análisis del modo honesto de vivir de Adolfo Cerqueda Rebollo, se estimó que no era dable realizar su estudio, toda vez que no se acreditaron las vulneraciones señaladas por el quejoso y máxime que de la valoración conjunta de los medios de convicción que obran en los autos no era posible desprender la existencia de violaciones reiteradas o acreedoras a la sanción pretendida.

C. Agravios

34. El Partido Revolucionario Institucional aduce lo siguiente:



- La autoridad responsable vulnera los principios de legalidad, ante la falta de fundamentación y motivación de la sentencia combatida, así como el de exhaustividad, al no ser acorde a los últimos criterios establecidos por esta Sala Superior.
- El Tribunal local omite efectuar un análisis exhaustivo en referencia a las publicaciones realizadas por el servidor público denunciado en la red social *Facebook*.
- Replica ante este órgano jurisdiccional, su solicitud contenida en el escrito primigenio ante la autoridad administrativa electoral sobre “una medida cautelar contra los efectos de dicha licencia y en tutela preventiva conminara a que ningún funcionario público solicite licencia con efectos electorales similares al caso concreto”.
- En el contexto del servidor público denunciado, refiere que en el caso de las y los servidores públicos que deban realizar actividades permanentes, la sola asistencia a un acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dada la naturaleza del cargo realiza actividades permanentes y, por ende, tiene restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario y de haber solicitado o no licencia.
- El servidor público denunciado violó el principio de imparcialidad y neutralidad, ya que debe atender de manera permanente la administración pública a la que pertenece y no hacer campaña con su investidura, utilizando sus redes sociales oficiales para publicar su apoyo electoral a Delfina Gómez Álvarez, lo que contrae un beneficio electoral a esta última y el uso de recursos públicos.
- Se debe revocar la resolución controvertida a efecto de que no se generalice una actitud sistemática en la próxima campaña solicitando licencias de manera discrecional.

D. Problema jurídico por resolver

SUP-JE-1182/2023

35. Establecer si fue conforme a derecho la sentencia impugnada en la que el Tribunal local determinó la inexistencia de las infracciones denunciadas por el Partido Revolucionario Institucional, consistentes en la vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, atribuidas al presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México, con motivo de su asistencia a un evento de precampaña de Delfina Gómez Álvarez en un día hábil.

E. Pretensión y causa de pedir

36. La pretensión del partido actor es que se revoque la resolución del Tribunal local a efecto de que no se generalice una actitud sistemática.
37. La causa de pedir la sustenta en el hecho de que se vulneró en su perjuicio el principio de legalidad al que deben sujetarse todas las autoridades electorales, además de que la resolución carece de exhaustividad, al no ser acorde a los últimos criterios establecidos por esta Sala Superior.

F. Metodología

38. La parte actora plantea sustancialmente que la sola asistencia del servidor público al acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dada la naturaleza de su cargo realiza actividades permanentes y, por ende, tiene restringida la posibilidad de acudir a esos eventos en días hábiles, con independencia del horario y de haber solicitado o no licencia.



39. En tal virtud, sostiene que lo procedente es dejar intocadas las consideraciones de la sentencia en las que se tuvo por acreditado el evento y la asistencia del denunciado.

G. Decisión

40. Por razón de técnica jurídica, los argumentos planteados se analizan en un orden diverso al propuesto, los cuales son **fundados** por una parte e **infundados** por otra, conforme se expone a continuación.

G.1 Marco jurídico

41. La Sala Superior ha interpretado el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, construyendo una amplia línea jurisprudencial, en cuanto a las limitaciones o restricciones de los derechos de asociación y afiliación de las personas servidoras públicas.
42. Así, en el tema que nos ocupa, la actividad hermenéutica del máximo órgano jurisdiccional del país en materia electoral, enfocada a cómo es que aplica la permisión y ejercicio de los aludidos derechos de las personas servidoras públicas para asistir a eventos proselitistas en días hábiles o inhábiles, así como la restricción a no acudir cuando se encuentren obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, ha transitado en la evolución interpretativa, de la siguiente forma:⁴

⁴ Tal y como se consideró en las sentencias dictadas en los asuntos SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018, acumulados.

SUP-JE-1182/2023

- En un inicio, se estableció una prohibición tajante en torno a la participación de las personas servidoras públicas en actos proselitistas, con independencia de si el día en el que acudían era hábil o inhábil.⁵
- Se consideró que la coincidencia de personas servidoras públicas con candidaturas en un acto proselitista transgredía el principio de imparcialidad.⁶
- Posteriormente, se reconoció como válido que las personas servidoras públicas asistan a eventos proselitistas en días inhábiles.⁷
- Se consideró válido que las personas servidoras públicas asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.⁸
- La asistencia de personas servidoras públicas a eventos proselitistas en días hábiles se tuvo como no válida —configura un ilícito punible por el derecho administrativo sancionador electoral—, dado que su sola presencia suponía un uso indebido de recursos públicos.⁹
- En cuanto a que las personas servidoras públicas solicitaran licencia sin goce de sueldo, se consideró que ello no autorizaba la posibilidad de que participaran en eventos proselitistas.¹⁰
- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado respecto de las personas legisladoras:
 - ✓ En el caso de las y los legisladores, de la interpretación sistemática de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III; 41 y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución general, se ha sostenido que pueden acudir a eventos proselitistas en

⁵ De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

⁶ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

⁷ Con base en la Jurisprudencia 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**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

⁸ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

⁹ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

¹⁰ Criterio sostenido en las sentencias dictadas, de entre otras, en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y acumulado, SUP-JDC-903/2015 y acumulado, SUP-REP-379/2015 y acumulado, SUP-REP-487/2015, SUP-REP-17/2016, SUP-JRC-187/2016 y acumulado, SUP-JDC-439/2017 y acumulados y SUP-JRC-13/2018.



días y horas hábiles siempre y cuando no se distraigan de su participación en las actividades legislativas a su cargo.¹¹

- ✓ En el caso de las y los servidores públicos que deban realizar actividades permanentes, se ha sostenido que la sola asistencia a un acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dada la naturaleza del cargo estos servidores realizan actividades permanentes y, por ende, tienen restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario y de la solicitud de una licencia.¹²

43. Conforme a lo reseñado, es dable sostener que el estado actual de criterios descritos se sintetiza en las siguientes conclusiones:¹³

- Existe una prohibición a las personas servidoras del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido, precandidatura o candidatura a un cargo de elección de popular.
- **Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos**, la conducta de las personas servidoras públicas consistente en **asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil**, dado que **se presume que la simple asistencia de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo**, pues **a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto**.
- Todas las personas servidoras públicas pueden acudir en días **inhábiles** a eventos proselitistas, en aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación; aclarando que el derecho de los servidores públicos de acudir a los actos proselitistas en día inhábil no es absoluto y tiene límites, ya que ha sido criterio de la Sala Superior que en caso de una participación activa del servidor público

¹¹ Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

¹² Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

¹³ Tal y como sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-80/2021.

SUP-JE-1182/2023

en dichos eventos durante días inhábiles, se debe revisar que las expresiones no busquen influir de forma indebida a los electores.

- Si la servidora pública o el servidor público, debido a determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas, fuera de dicho horario.
 - Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar **actividades permanentes** en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.
 - En el caso de las y los legisladores, podrán asistir a actividades proselitistas en días hábiles, siempre y cuando no se distraigan de sus funciones legislativas.
44. En todas las hipótesis referidas, existe una **limitante a la asistencia en eventos proselitistas para las y los servidores públicos**, consistente en no hacer un uso indebido de recursos públicos y tampoco emitir expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.

G.2 Caso concreto

45. Son **fundados** los agravios expresados por el actor respecto a lo indebido de la determinación de inexistencia de vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, atribuida al presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México, con motivo de su asistencia a un evento de precampaña de Delfina Gómez Álvarez en un día hábil, porque como sostiene en su demanda, de la revisión de la resolución impugnada se advierte que la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, ya que dejó de valorar contextualmente los hechos en consideración de la línea jurisprudencial seguida por esta autoridad electoral.



46. En efecto, como se apuntó, la Sala Superior ha definido distintas hipótesis sobre la posibilidad de los servidores públicos de asistir a un evento proselitista, buscando evitar un uso indebido de recursos públicos y la contravención de los deberes de neutralidad e imparcialidad que la propia Constitución general les impone.
47. Así, al estar sustentadas en la protección de otros principios constitucionales rectores de la materia electoral, se trata de restricciones legítimas a las libertades de expresión y de asociación, considerando que hay ciertas condiciones bajo las cuales las personas servidoras públicas sí pueden asistir a ese tipo de eventos. En efecto, las restricciones apuntadas no implican la limitación absoluta de los derechos político-electorales de las personas servidoras públicas, sino que son restricciones parciales producto de una necesaria ponderación entre principios electorales y los derechos mencionados, para lograr una coexistencia y vigencia de ambos, sin causar afectaciones al sistema democrático.
48. En tal virtud, es evidente que la sentencia del Tribunal responsable está indebidamente fundada y motivada, ya que concluyó que no se actualiza la infracción señalada, soslayando que el evento denunciado tuvo una connotación proselitista relativa a la etapa de precampañas del proceso electoral en curso en la entidad federativa mencionada y que fue celebrado en un día hábil —jueves diecinueve de enero— y que el servidor público denunciado indebidamente trató de justificar, con la designación de encargada de despacho de la presidencia municipal por su ausencia, su asistencia al acto denunciado.

SUP-JE-1182/2023

49. Así, para esta autoridad jurisdiccional, tomando en consideración que no existe controversia en: **i)** la existencia del acto; **ii)** que el mismo se realizó en un día hábil; **iii)** la asistencia del servidor público al evento y **iv)** la existencia de una justificación, consistente en la designación de una encargada del despacho de la presidencia municipal, para que el denunciado pudiera concurrir al evento partidista. Aunado a que, existe una sólida línea jurisprudencial y de precedentes por parte de esta Sala Superior en que la sola asistencia en días hábiles por parte de las personas servidoras públicas, como lo son las titulares de las presidencias municipales, aun cuando justifiquen su asistencia en una inhabilitación de jornadas laborables —lo cual se ha considerado como un fraude a la ley—, resulta contraventora de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, aunado a que se equipara a un uso indebido de recursos públicos, por lo que, en el caso la infracción se actualizó con la mera asistencia del servidor público.
50. Destacando que, no es condición necesaria acreditar una participación relevante o la erogación particularizada de recursos públicos, toda vez que ese solo hecho supone conforme a los referidos criterios de esta Sala Superior, un indebido ejercicio de la función pública, en contravención al principio de imparcialidad contenido en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.
51. Máxime cuando en el caso particular, no está controvertido que el servidor público denunciado actualmente se desempeña como presidente municipal, ni que sus funciones son permanentes dada la naturaleza de sus atribuciones, por lo que es jurídicamente posible atribuirle la responsabilidad que se le imputa.



52. En efecto, la función de la Presidencia Municipal es permanente e ininterrumpida, debiéndose destacar que la misma no se suspende por un horario de atención al público ni de oficina, ya que se exige la constante atención por parte de la persona servidora pública a efecto de que pueda desahogar las cuestiones inherentes a su cargo.
53. Lo anterior, se evidencia con la respuesta que dio el consejero jurídico del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, estado de México, al comparecer al procedimiento sancionador cuya resolución se revisa. Respuesta que para mayor claridad se inserta a continuación:

R. Mi representado asistió al evento que inicio aproximadamente a las 19:00 horas en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, en su calidad de ciudadano con derechos políticos electorales, es decir como cualquier ciudadano, ya que en ningún momento hizo uso ni mención de su figura institucional, ni formo parte del presidium que se encontraba en el templete asimismo no hizo uso de la voz o se le mencionó su asistencia al evento; sin que sea óbice mencionar que fue **previo a instruir a la Secretaria del Ayuntamiento en términos del artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal para que fungiera en horario de las 18:00hrs a las 22:00 hrs como encargada de Despacho del Municipio.**

54. Como se advierte de lo anterior, la función de la Presidencia Municipal no se limita a un horario específico, ya que, a fin de evitar un vacío de poder y que se pudieran atender los asuntos propios a la función pública que desempeña Adolfo Cerqueda Rebollo, como presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México, evitando una afectación grave a la administración pública municipal, es que se encargó a la secretaria del Ayuntamiento que en el lapso de las dieciocho a las veintidós horas, fungiera como encargada del despacho del municipio.

SUP-JE-1182/2023

55. En efecto, no es dable considerar, como lo reconoció el servidor público denunciado, que su función como presidente municipal está sujeta a un horario específico, como sí puede ocurrir con otras personas servidoras públicas, ya que, atendiendo a la propia naturaleza de su encargo, el mismo es permanente y sin un horario hábil específico.
56. En esa tesitura, si el propio presidente municipal reconoce que en el horario que se ausentó de su función para concurrir al evento proselitista, se requería de la figura de la suplencia para que la secretaria fungiera como encargada del despacho y evitar una afectación a la debida administración del Ayuntamiento, es evidente que el horario no puede ser considerado como inhábil.
57. Asimismo, este órgano jurisdiccional estima que la apreciación de la autoridad responsable de que el evento denunciado estuvo dirigido a la militancia de MORENA es insuficiente para fungir como excluyente de responsabilidad de la conducta, pues tal inferencia evidencia un análisis deficiente del material probatorio.
58. En este sentido, del acta circunstanciada realizada por la autoridad electoral y las propias contestaciones a los requerimientos que fueron realizados durante la sustanciación del procedimiento, se desprende que los hechos tuvieron verificativo en el contexto de la etapa de precampañas del actual proceso electoral mexiquense, lo que denota una naturaleza o un contenido preponderantemente proselitista, al ser esa una de las etapas de todo proceso electoral, lo que se refuerza además, si se consideran las circunstancias en que se advierte se desarrolló el evento denunciado.



59. Robustece lo anterior, el citado criterio jurisprudencial sostenido por esta Sala Superior en la tesis L/2015, de rubro: “ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES”; en el que medularmente se establece que aquellas personas que en su carácter de servidoras públicas se encuentren jurídicamente obligadas a desempeñar de manera permanente el cargo que desempeñan, deberán de abstenerse de asistir en horas y días hábiles a eventos proselitistas.
60. A mayor abundamiento, cabe señalar que la calidad de persona del servicio público, como es la de presidente municipal, es de relevancia pública y, por ende, conforme al criterio de la Sala Superior no es posible disociar la investidura pública frente a la sociedad, de manera que, las personas que ostenten ese cargo o bien que sean asimilables no pueden desvincularse del encargo debido a la naturaleza permanente del mismo, por lo que, al tener la calidad de cargo público relevante, las personas servidoras tienen un especial deber de cuidado, en las actividades que desempeñan.
61. Bajo esta línea y contrario a lo sostenido por el Tribunal local, respecto a que no existe prueba alguna que demuestre que el denunciado hubiera descuidado el ejercicio de sus funciones para acudir al evento proselitista, ya que instruyó en el ejercicio de sus funciones y atribuciones a una encargada de despacho, cabe reiterar que esta Sala Superior ha considerado que el uso de ciertas figuras legales como la solicitud de inhabilitación de jornadas laborables, licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo o **cualquier otra**, a efecto de justificar la asistencia de personas servidoras públicas a actos proselitistas

SUP-JE-1182/2023

en días hábiles, configura un fraude a la ley, debido a que se pretende evadir el cumplimiento de la restricción a la que se refiere la norma constitucional.¹⁴

62. En ese sentido, el hecho de que el denunciado instruyera a una encargada del despacho —en términos del artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del estado de México, relativo a las faltas temporales del presidente municipal— para acudir a un acto proselitista no implica que el día sea inhábil, dado que tal carácter no depende de los intereses personales de un servidor público, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables.
63. Por tanto, se concluye que de los hechos actualizan la infracción motivo de queja, es decir, que la asistencia del servidor público denunciado al evento proselitista celebrado el diecinueve de enero del año en curso, en el contexto del proceso electoral para la gubernatura del estado de México, vulneró los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos.
64. Por otra parte, se estima **infundado** lo expuesto por el partido actor en el sentido de que la autoridad responsable omitió efectuar un análisis exhaustivo de las publicaciones realizadas por el servidor público denunciado en la red social *Facebook*, en principio, porque parte de la premisa inexacta de haber demostrado la autoría de las publicaciones realizadas por el presidente municipal, ya que de la revisión de las constancias de autos se advierte que ninguna de las publicaciones es de su autoría y en esta instancia no expone cuál o cuáles sí son o cómo

¹⁴ Véase SUP-RAP-52/2014 y acumulados.



es que ello se acredita. Además, el Tribunal local sí se pronunció señalando que las publicaciones en redes sociales fueron de la precandidata y otras cuentas alternas —distintas a las del denunciado—, sin que quedara acreditada la autoría de las publicaciones por parte del denunciado, aspecto que no es controvertido por el recurrente.

65. Igualmente, se **desestima** el argumento relativo a la omisión de atender su solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, realizada en el escrito primigenio ante la autoridad administrativa electoral para que “conminara a que ningún funcionario público solicite licencia con efectos electorales similares al caso concreto”, toda vez que, de la revisión integral y textual de su escrito de denuncia, no se advierte tal petición, por lo que es inexistente la omisión alegada. Ahora, no es dable analizar la concesión o no de la misma, ya que se trata de un aspecto novedoso, el cual debió ser solicitado ante la autoridad administrativa y no en el medio de impugnación ante esta Sala Superior.
66. Por cuanto a la alegada culpa *in vigilando* del partido político MORENA, no lo asiste razón y se debe desestimar esa pretensión, ya que no resulta factible atribuirle responsabilidad indirecta respecto del actuar del citado presidente municipal, conforme a la jurisprudencia 19/2015, de rubro “CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS”.
67. En efecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido que, si bien los partidos políticos tienen el deber de ajustar su conducta y la de

SUP-JE-1182/2023

sus miembros y simpatizantes a los principios del estado democrático, lo cierto es que tal deber no los constriñe a vigilar el actuar de los funcionarios públicos, al margen de que estos también tengan la calidad de militantes o simpatizantes de algún instituto político.

68. Lo anterior, puesto que la función pública que desempeñan deriva de un mandato constitucional por el que protestaron guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, de manera que por su incumplimiento quedan sujetos al sistema de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución federal, pero no a la tutela de los partidos políticos, quienes no mantienen una posición de supra subordinación respecto de los servidores públicos.¹⁵
69. Por ende, en tanto que se acreditó que el servidor público cometió las infracciones a partir o en ejercicio de su investidura pública, conforme al contexto de su participación en el evento denunciado, es que dicha investidura no podía sujetarse o depender del cuidado o responsabilidad de MORENA, al ser independiente de cualquier ente ajeno a la función pública.
70. Lo anterior, porque no resulta válido fincar responsabilidad indirecta a ningún instituto político por infracciones cometidas por servidores públicos, dado que los destinatarios del artículo 134 de la Constitución federal, que salvaguarda los principios de imparcialidad y neutralidad no son los partidos, ni los candidatos.
71. Ello, considerando que la observancia de las normas y restricciones dispuestas para los servidores públicos en el

¹⁵ Al respecto, véase la ya citada Jurisprudencia 19/2015, así como los precedentes SUP-RAP-105/2011 y SUP-RAP-545/2011 que la originaron.



desempeño de sus funciones atañe directamente a estos, al constituir un ámbito independiente cuyo incumplimiento conlleva un régimen de responsabilidades administrativas específicas respecto de dichos sujetos, ajeno a la tutela o vigilancia de algún partido político y, por ende, fuera del ámbito de responsabilidad de estos últimos institutos políticos.¹⁶

72. Finalmente, respecto a la petición de pronunciamiento sobre el modo honesto de vivir de Adolfo Cerqueda Rebollo, para efecto de que se verifique como requisito de elegibilidad, es **inatendible**, dado que, derivado al resolver la contradicción de criterios 228/2022¹⁷, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el mismo no podría ser una limitación válida, en el moderno Estado Democrático de Derecho, del derecho a ser votado, ya que dicho concepto implicaba una ponderación subjetiva —porque su significado dependerá de lo que cada persona opine, practique o quiera entender—, además de ser una expresión ambigua y de difícil apreciación, que también puede traducirse en una forma de discriminación; y se determinó que un régimen constitucional democrático de derecho debe rechazar la idea de un modelo único de moralidad que reduzca la idea de honestidad o decencia a una sola dimensión y, en cambio, acoger la diversidad de opiniones, creencias y proyectos de vida.
73. En este contexto, dado lo analizado y resuelto, procede revocar la sentencia impugnada para los siguientes:

¹⁶ En similares términos se resolvió el SUP-JE-146/2022.

¹⁷ Suscitada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver, respectivamente, la acción de inconstitucionalidad 107/2016 y el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador electoral SUP-REP-362/2022 y sus acumulados

G.3 Efectos

74. Al haber resultado fundado el agravio relativo a la responsabilidad del servidor público e infundado lo concerniente a la responsabilidad de MORENA, lo procedente es revocar la sentencia impugnada a fin de que:

- Se tenga por acreditada la responsabilidad de Adolfo Cerqueda Rebollo, en su carácter de presidente municipal de Nezahualcóyotl, estado de México por la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos.
- Se tenga como inexistente la responsabilidad por culpa *in vigilando* de MORENA.
- El Tribunal Electoral del Estado de México deberá proceder conforme a la normativa estatal, respecto de la acreditación de la falta del servidor público, para efecto de dar la vista o vistas correspondientes.

Por lo expuesto, se aprueba el siguiente punto

VIII. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia recurrida para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada Janine M. Otálora Malassis actuando como Presidenta por



ministerio de ley, así como los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (ponente), y José Luis Vargas Valdez, con el voto razonado del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y con las ausencias de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que esta sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

SUP-JE-1182/2023

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-1182/2023.¹⁸

1. Emito el presente **voto razonado** en virtud de que, es mi concepción que debe reflexionarse respecto de los criterios sustentados por esta Sala Superior en relación con la participación de las personas servidoras públicas en eventos proselitistas.

Justificación

2. Al aprobarse las sentencias dictadas en los juicios electorales SUP-JE-232/2022 y SUP-JE-1115/2023 emití un voto razonado en donde expuse, como un criterio personal que, ante la realidad política y social del país, cabía la posibilidad de expandir el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, en la medida que la tarea de impartir justicia es una actividad reflexiva, analítica y dinámica, dentro de la liberación judicial.
3. Esta nueva reflexión a la que me referí tenía como finalidad actualizar los criterios aplicables al juzgar actos presuntamente infractores de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el marco de los procesos electorales, conforme con una interpretación progresiva y estricta del artículo 134 de la Constitución¹⁹; a partir del cual, era necesario que la persona servidora pública usara las atribuciones, facultades, posición o los recursos económicos, materiales y/o humanos públicos inherentes al mismo, con la intención de intervenir en tales procesos para influir en las preferencias del electorado.

¹⁸ Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹ Me referiré de esta manera e indistintamente como "CPEUM" a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



4. Esta área de oportunidad jurídica para reflexionar respecto de los precedentes sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas surge a partir de la realidad social actual, las exigencias de un electorado mejor informado y porque estamos de cara al siguiente proceso electoral federal y locales 2023-2024 en los que se renovarán la presidencia de la república, ambas cámaras del Congreso de la Unión, así como diversos cargos en las entidades federativas.

5. Así, he sostenido que para el posible cambio de criterio se podría acudir a una metodología de interpretación constitucional que se haga cargo de 4 cuestiones fundamentales:
 - La finalidad que persigue la norma constitucional;
 - Su adecuación a la realidad social y política del país, en atención al interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática y en escuchar las posiciones, pensamientos e intenciones de los actores políticos,
 - Entender cómo ha evolucionado la norma con el paso del tiempo, y
 - Una interpretación que amplíe las libertades fundamentales.

6. Además, en mi línea de pensamiento, para resolver este tipo de asuntos este Tribunal Constitucional debe basarse, por una parte, en una interpretación constitucional que favorezca y amplíe el ejercicio del derecho fundamental de participación política y la libertad de expresión, y por otra, en una interpretación estricta a las restricciones a su ejercicio.

7. Por ende, he justificado ampliamente que, para actualizar la infracción a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el marco de los procesos electorales y democráticos, conforme con una

SUP-JE-1182/2023

interpretación progresiva y estricta del artículo 134 de la CPEUM, **se requiere que la persona servidora pública use las atribuciones, facultades, posición o los recursos económicos, materiales y/o humanos públicos inherentes al mismo, con la intención de intervenir en tales procesos para influir en las preferencias del electorado.**

8. En efecto, en esos asuntos expuse que, a partir de un análisis del origen y evolución tanto normativa y jurisprudencial del artículo 134 de la CPEUM, la interpretación de su párrafo séptimo ha evolucionado para favorecer el ejercicio de los derechos de participación política de quienes desempeñan un servicio público, ensanchando la permisibilidad para que puedan participar en eventos partidistas o de proselitismo.
9. Por ello sigo sosteniendo que es el momento de seguir avanzando y que este Tribunal evolucione su doctrina jurisprudencial a fin de que lo dispuesto por el Órgano Reformador de la Constitución continúe siendo una garantía efectiva de la integridad electoral que dote de plena vigencia a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, pero también sea garantía del ejercicio de los derechos de participación política de las y los servidores públicos, así como al derecho a la información de la ciudadanía.
10. Esta nueva interpretación del artículo 134 de la CPEUM, impondría a las autoridades electorales ser especialmente cuidadosas al analizar las controversias relacionadas con la actuación de las personas servidoras públicas en relación con la vulneración de los principios de equidad y neutralidad; y el uso indebido de recursos públicos (imparcialidad).



11. La primer premisa que busco establecer es que, ya no sería jurídicamente sostenible que la sola asistencia del servidor público en día inhábil o hábil, implica la transgresión a los principios de equidad y neutralidad, aun cuando haga o no uso de la tribuna; pues la finalidad de la norma constitucional es la de proteger la integridad de los procesos electorales, así como la autenticidad del voto de la ciudadanía, y no la de restringir de forma arbitraria a las personas servidoras públicas el ejercicio de sus derechos fundamentales de participación política.

12. Sostengo que, lo relevante para estos casos sería observar si la actuación de una persona servidora pública pretende influir indebidamente en las preferencias electorales a favor o en contra de una determinada opción electoral o política, es decir, que se aproveche de la posición individual en la que se encuentran para, a partir de la relevancia pública de su investidura, incidir en la contienda electoral o en cualquier otro proceso democrático.

13. Incluso, afirmo que las expresiones de una persona servidora pública a favor o en contra de una determinada opción política, en el marco de su participación en eventos proselitistas, tampoco podrían considerarse prohibidas y objeto de sanción solamente porque se ostenta un cargo en la administración, porque las mismas forman parte del debate público, por lo que estarían protegidas por los derechos de participación política y libertad de expresión.

14. Los propios criterios de este Tribunal permiten afirmar que las personas que ejercen cargos públicos de relevancia jerárquica en cualquiera de los poderes públicos y/o ámbitos de gobierno, como cualquier otra persona, gozan de los derechos fundamentales que le reconoce la CPEUM, incluidos, aquellos de participación política. Además, tales

SUP-JE-1182/2023

personajes forman parte del *activo* de los partidos políticos que los postuló o del que emanó el gobierno al que pertenecen.

15. Asimismo, no puede pasar inadvertido que, ante un electorado cada vez con mayor acceso a tecnologías de comunicación, y que debe contar con los elementos suficientes para emitir un voto razonado, exige tener la información relativa a la posturas políticas y partidistas de tales personajes y de cómo están desempeñando la función pública que les fue encomendada.

16. Finalmente, he justificado que la interpretación propuesta es acorde con los mandatos del artículo 1º de la CPEUM en tanto que privilegia el ejercicio de los derechos de participación política, la libertad de expresión y el debate público en el marco de las campañas electorales y resulta compatible con el principio de presunción de inocencia.

17. En ese orden de ideas, he establecido que, para que configurar el uso indebido de recursos públicos se debe de acreditar fehacientemente que la persona servidora pública utilizó recursos económicos, materiales o humanos provenientes del aparato gubernamental para influir en una contienda electoral.

Contexto del caso

18. El presente asunto se origina con motivo de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por la presunta vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad y uso indebido de recursos públicos, así como contra el partido político MORENA, por culpa in vigilando; lo anterior, porque dicho funcionario asistió a un evento de precampaña de Delfina



Gómez Álvarez el 19 de enero en Ecatepec.

19. Al resolverse el procedimiento sancionador correspondiente, el Tribunal local declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas, debido a que los actos denunciados no resultaban constitutivos de violación al marco jurídico ya que las pruebas solo demostraban que el denunciado acudió al evento pero que no tuvo una participación central, destacada o preponderante.
20. Destacó que, si bien el acto denunciado se realizó en día hábil, fue de índole partidista de modo que no se trastocó la equidad de la competencia entre los partidos políticos, sin que para ello hubiera descuidado el ejercicio de sus funciones, ya que instruyó en el ejercicio de sus funciones y atribuciones a una encargada de despacho; tampoco se comprobó el uso indebido de los recursos públicos.

Decisión de la Sala Superior

21. En la sentencia aprobada por el Pleno de esta Sala Superior se consideró que la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, ya que dejó de valorar contextualmente los hechos acorde con la línea jurisprudencial seguida por esta autoridad electoral.
22. Lo anterior ya que la participación del sujeto denunciado se realizó en un día hábil, es decir, el jueves 19 de enero, aunado a que el servidor público denunciado trató de justificar su ausencia con la designación de la Secretaria del Ayuntamiento como encargada de despacho de la presidencia municipal de las 18:00 a las 22:00 horas, para que, en su calidad de ciudadano, pudiera asistir al evento que inició a las 19:00 horas.

SUP-JE-1182/2023

23. Sin embargo, según se razonó, la función de la Presidencia Municipal no se limita a un horario específico, por lo que la solicitud de ausentarse del cargo por 4 horas no podía asimilarse como un día inhábil.
24. Así, contrario a lo sostenido por el Tribunal local, se consideró que el uso de ciertas figuras legales —como la solicitud de inhabilitación de jornadas laborables, licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo o cualquier otra—, a efecto de justificar la asistencia de personas servidoras públicas a actos proselitistas en días hábiles, configuraba un fraude a la ley, debido a que se pretendía evadir el cumplimiento de la restricción a la que se refiere la norma constitucional.
25. En ese sentido, se concluyó que, el hecho de que el denunciado instruyera a una encargada del despacho, para acudir a un acto proselitista no implicaba que el día fuera inhábil, dado que tal carácter no depende de los intereses personales de un servidor público, sino que, ordinariamente, se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables.
26. Por ende, se determinó **revocar** la sentencia impugnada a fin de que el Tribunal local emita una nueva en donde tenga acreditada la responsabilidad únicamente del presidente denunciado por la vulneración al artículo 134 de la CPEUM y proceda conforme a la normativa estatal para efecto de dar la vista o vistas correspondientes.



Razones del voto

27. Conforme con lo expuesto, en mi concepto, el análisis de las conductas denunciadas se tendría que hacer a través de un método de interpretación constitucional que se ocupara tanto de las finalidad que persigue la norma constitucional como del interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática.
28. Es decir, que más allá de que el evento proselitista se realizara en un día hábil o inhábil, o que éste hubiera tenido una participación protagonista e inclusive que hubiera designado a una persona como encargada de despacho, lo correcto sería que se revisara a partir de los resultados de la investigación llevada a cabo, si es que tal funcionario utilizó recursos económicos, materiales o humanos del ayuntamiento que preside para influir en una contienda electoral, como pueden ser: el pago de instalaciones para realizar un evento proselitista; el uso de personal para celebrar el evento o el pago de su difusión, entre otros.

Conclusión

29. En las relatadas condiciones, estimo que, en asuntos de esta naturaleza, es necesario reflexionar sobre los criterios que se deben utilizar los cuales servirán de referencia para todas las autoridades electorales al momento de analizar controversias similares tanto en los procesos comiciales que actualmente se encuentran en curso, como aquellas que tendrá verificativo el siguiente año.
30. Por tal motivo emito el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.