



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-783/2021

RECURRENTE: ELÍAS ANTONIO LOZANO OCHOA

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: ADÁN JERÓNIMO NAVARRETE GARCÍA

COLABORARON: CLAUDIA MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA Y MOISÉS MESTAS FELIPE

Ciudad de México, veintitrés de junio de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta resolución en el recurso de reconsideración al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la sentencia combatida, al no justificarse la inaplicación del Acuerdo INE/CG693/2020 y no desvirtuar las consideraciones con las que se tuvo por acreditada la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos.

I. ASPECTOS GENERALES

El recurrente cuestiona la sentencia dictada por la Sala Regional Toluca, en el juicio electoral **ST-JE-47/2021 y acumulados**, que (i) sobreseyó los juicios electorales **ST-JE-47/2018 y ST-JE-48/2018**; y por lo que hace al juicio electoral **ST-JE-61/2021 (ii)** confirmó la resolución de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima en el procedimiento especial sancionador **PES-11/2021 y su acumulado PES-**

16/2021, originado con motivo de las denuncias presentadas por los partidos políticos Fuerza por México y Acción Nacional, en contra de Elías Antonio Lozano Ochoa, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tecomán, Colima, y candidato por elección consecutiva, por conductas contrarias a la normativa electoral consistentes en el uso indebido de recursos públicos derivado de la asistencia de dicho servidor público a eventos proselitistas en días hábiles.

II. ANTECEDENTES

De los hechos que expone el recurrente en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Inicio del proceso ordinario concurrente.** El catorce de octubre de dos mil veinte, dio inicio el proceso electoral local 2020-2021, en el Estado de Colima para la elección de la gubernatura, diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.
2. **Presentación de las quejas.** El nueve y trece de abril de dos mil veintiuno, los partidos Acción Nacional y Fuerza por México, respectivamente, denunciaron a Elías Antonio Lozano Ochoa, en su calidad de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tecomán, Colima, y como candidato a la elección consecutiva, así como al partido político MORENA, por el supuesto uso indebido de recursos públicos con fines electorales.
3. **Remisión de constancias al Tribunal Electoral del Estado de Colima.** El quince y el diecinueve de abril siguientes, respectivamente, la Consejera Presidenta del Consejo Municipal del Instituto Electoral de Colima, en Tecomán, remitió al Tribunal Electoral del Estado de Colima, los expedientes integrados con motivo de las denuncias precisadas.
4. **Sentencia del procedimiento especial sancionador PES-11-2021 y su acumulado PES-16/2021 -acto impugnado en los juicios electorales ST-JE-47/2021 y ST-JE-48/2021-.** El veintiséis de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Electoral del Estado de Colima dictó resolución en los



procedimientos especiales sancionadores PES-11-2021 y su acumulado PES-16/2021, en el sentido de declarar la existencia de la violación al principio de imparcialidad por parte de Elías Antonio Lozano Ochoa, en su calidad de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tecomán, Colima, en razón de su asistencia a actos proselitistas en días hábiles, lo que implicó el uso de recursos públicos, así como la responsabilidad del partido MORENA, por culpa *in vigilando* respecto de su candidato.

5. En consecuencia, el Tribunal local dio vista al Cabildo Municipal de Tecomán, Colima, para que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera conforme a derecho y, en su caso, le impusiera la sanción correspondiente al hoy recurrente Elías Antonio Lozano Ochoa. Asimismo, el órgano jurisdiccional le impuso al partido MORENA, una multa consistente en trescientas unidades de medida y actualización.
6. **Presentación de demandas.** Inconformes con la resolución precisada, el treinta de abril de dos mil veintiuno, los partidos quejosos y el denunciado promovieron medios de impugnación.
7. El Partido Acción Nacional dirigió su demanda a la Sala Regional Toluca para que conociera de su medio de impugnación. Por su parte, el partido Fuerza por México y Elías Antonio Lozano Ochoa dirigieron su demanda a la Sala Superior.
8. **Juicios electorales SUP-JE-85/2021 y SUP-JRC-60/2021, acumulados.** El nueve de mayo de dos mil veintiuno, la Sala Superior determinó: i) la competencia de la Sala Regional Toluca, para conocer de los medios de impugnación presentados por el partido Fuerza por México y Elías Antonio Lozano Ochoa; así como ii) ordenó su reencauzamiento a la referida Sala Regional para que resolviera lo conducente.
9. **Juicio electoral ST-JE-45/2021.** El trece de mayo siguiente, la Sala Regional Toluca resolvió el juicio electoral promovido por el Partido Acción Nacional en

SUP-REC-783/2021

el sentido de revocar la resolución impugnada para efecto de que el Tribunal local emitiera una nueva determinación en la que valorara la comisión de la conducta del sujeto denunciado a partir de una infracción como candidato.

10. **Integración de los expedientes ST-JE-47/2021 y ST-JE-48/2021.** En esa misma fecha, derivado del reencauzamiento ordenada por la Sala Superior, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Toluca ordenó integrar los expedientes de los juicios electorales ST-JE-47/2021 y el diverso ST-JE-48/2021.
11. **Segunda resolución del procedimiento especial sancionador PES-11-2021 y su acumulado PES-16/2021.** El diecinueve de mayo del año en curso, el Tribunal Electoral del Estado de Colima dictó nueva resolución, en cumplimiento de lo ordenado por este órgano jurisdiccional en la sentencia del ST-JE-45/2021, en los procedimientos especiales sancionadores PES-11-2021 y su acumulado PES-16/2021.
12. **Juicio electoral ST-JE-61/2021 -segunda demanda del recurrente Elías Antonio Lozano Ochoa-**. El veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el hoy recurrente promovió, ante el Tribunal responsable, juicio electoral en contra de la resolución señalada en el numeral que antecede.
13. **Recurso de reconsideración SUP-REC-494/2021.** El veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de reconsideración interpuesto por el recurrente contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Toluca, en el expediente ST-JE-45/2021, en el sentido de desechar la demanda, al considerar que no subsistía alguna cuestión de constitucionalidad o convencionalidad ni se actualizaba alguno de los supuestos previstos en la jurisprudencia de este Tribunal Electoral que justificara el conocimiento de fondo de lo planteado por el recurrente.
14. **Acto combatido. Sentencia en el juicio electoral ST-JE-47/2021 y acumulados ST-JE-48/2021 y ST-JE-61/2021.** El cinco de junio de dos mil veintiuno, la Sala responsable determinó (i) sobreseer los juicios electorales



ST-JE-47/2018 y ST-JE-48/2018; y respecto del juicio electoral ST-JE-61/2021 (ii) confirmar la resolución de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima en el procedimiento especial sancionador PES-11/2021 y su acumulado PES-16/2021.

15. **Recurso de reconsideración.** Inconforme con lo anterior, el nueve de junio del presente año, Elías Antonio Lozano Ochoa interpuso recurso de reconsideración.
16. **Integración del expediente y turno a Ponencia.** El Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REC-783/2021** 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 en Materia Electoral.
17. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y, no habiendo diligencias pendientes por realizar, determinó el cierre de instrucción.

III. COMPETENCIA

18. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia emitida por una de las salas regionales de este Tribunal Electoral, cuya resolución corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional, de conformidad con lo establecido por los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; y 99, párrafo 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; así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

19. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

20. En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, como se explica a continuación.
21. **Forma.** La demanda cumple el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se presentó por escrito; se hace constar el nombre del recurrente y su firma autógrafa; se señala domicilio para oír y recibir notificaciones; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.
22. **Oportunidad.** La demanda se interpuso dentro del término de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la sentencia impugnada se notificó al recurrente el domingo seis de junio del año en curso, por lo que el plazo para controvertirla transcurrió del lunes siete al miércoles nueve siguiente -considerando que todos los días son hábiles al estar vinculados a un proceso electoral local- y, al advertirse que la demanda se presentó en el último día de dicho lapso, se considera oportuno el medio de impugnación.
23. **Legitimación.** Se colma el requisito, conforme a lo previsto en el artículo 65, apartado 2, de la ley en cita, ya que se interpone por un candidato a la

¹ Aprobado el uno de octubre y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el trece siguiente.



elección consecutiva de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Tecomán, Colima, que controvierte una sentencia de la Sala Regional que confirmó la sanción impuesta por el Tribunal local, consistente en una MULTA por 400 unidades de medida y actualización (UMA's), la cual asciende a la cantidad de \$35,848.00 (treinta y cinco mil ochocientos cuarenta y ocho pesos 00/100 M.N.).

24. **Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, porque con la emisión de la sentencia controvertida se confirmó la sanción que se le impuso durante la cadena impugnativa.
25. **Definitividad.** No existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta Sala Superior, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.
26. **Requisito especial de procedencia.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, fracción X, de la Constitución Federal y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración se distingue por ser un medio extraordinario que sólo procede cuando se cumplen los requisitos señalados expresamente por la ley de la materia, motivo por el cual deben ser analizados previamente al estudio de fondo planteado.
27. En ese sentido, en el artículo 61 de la invocada Ley de Medios se precisa que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo² dictadas por las Salas Regionales, en los casos siguientes:

- a. En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y

² Ver jurisprudencia 22/2001 de esta Sala Superior.

SUP-REC-783/2021

senadores, así como la asignación por el principio de representación proporcional respecto de dichos cargos; y

b. En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.

28. Por otro lado, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia de la reconsideración, entre otros supuestos, cuando en una sentencia de fondo la Sala Regional se omite el estudio o declaran inoperantes o infundados los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales³.
29. En ese sentido, esta Sala Superior advierte que en el presente caso se actualiza ese supuesto, porque en la demanda que se presentó ante la Sala Regional Toluca, el hoy recurrente, entre otras cuestiones, solicitó que se invalide el resolutive séptimo, inciso 1), apartado B, fracción I, primer párrafo de la resolución INE/CG693/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual ejerció la facultad de atracción y fijó los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021, pues, asegura, constituye una restricción arbitraria a su derecho de ser votado para ser electo consecutivamente como Presidente Municipal de Tecomán, Colima, ya que permitirle hacer campaña solamente un día a la semana, por no haberse separado del cargo, es irracional y desproporcionado, por lo que es evidente la inequidad de la citada disposición.
30. La Sala Regional Toluca se pronunció sobre esa petición al dictar el fallo ahora combatido y determinó que no le asistía la razón al hoy recurrente, pues consideró constitucional y convencional la prohibición que tienen los

³ Respecto de la procedencia del recurso de reconsideración **cuando se omite el estudio o se declaran inoperantes** los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas, ver la jurisprudencia 10/2011, de rubro: "RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES".

Por otro parte, el criterio relativo a que procede el recurso de reconsideración **cuando se declaran infundados** los planteamientos sobre inconstitucionalidad de normas electorales fue aprobado por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REC-57/2012 y acumulado.



servidores públicos de asistir en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención del sufragio, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día.

31. Ello, porque la restricción prevista para los servidores públicos que, desean realizar campaña en días hábiles, es legítima, razonable, necesaria, idónea y proporcional en su aplicación.
32. En el presente recurso, el inconforme trata de controvertir lo decidido por la Sala Regional Toluca. Al respecto, sostiene, esencialmente, que la sentencia reclamada no es axhasutiva, pues refiere el recurrente que la Sala Regional responsable no tomó en consideración el cúmulo de argumentos hechos valer en su demanda, por lo que no se da respuesta integral a sus planteamientos de inconstitucionalidad que formuló en dicho documento. De igual manera, el inconforme aduce que la Sala responsable, al pronunciarse respecto de los argumentos esgrimidos para considerar inconstitucional la porción normativa, incurrió en un vicio de petición de principio, al señalar que no podía analizar la restricción a su derecho político electoral que reclamaba, porque no es materia de la litis, la cual se fijaba en la comisión de infracciones.
33. Además, sostiene el recurrente que si bien son válidas las interpretaciones constitucionales llevadas a cabo por la Sala Regional Toluca, estas resultan inaplicables al caso concreto, en cuanto a restringir su derecho político a ser votado, en la modalidad de elección consecutiva; porque el análisis efectuado por la responsable partió de una premisa equivocada.
34. En las circunstancias señaladas, con independencia de la calificativa que finalmente merezcan los agravios que se exponen en esta instancia, resulta evidente que, en la especie, se cumple con el requisito especial de

procedencia del recurso de reconsideración, porque se alega que la Sala Regional no analizó correctamente la cuestión de constitucionalidad que le fue planteada.

VI. RESOLUCIÓN IMPUGNADA

35. En lo que interesa, en la sentencia controvertida se establece lo siguiente:

A. Se determinó sobreseer en los juicios electorales ST-JE-47/2021 y ST-JE-48/2021, promovidos por Elías Antonio Lozano Ochoa y el partido Fuerza por México, respectivamente, debido a que quedaron sin materia.

Lo anterior, toda vez que el acto impugnado fue revocado por virtud de una sentencia de esa propia Sala Regional; situación que generó un cambio de situación jurídica.

Se señaló que, con la nueva resolución, la pretensión del partido Fuerza por México se había colmado, ya que era, esencialmente, que el tribunal responsable le impusiera una sanción diversa al ciudadano Elías Antonio Lozano Ochoa en su calidad de candidato y no solamente como presidente municipal, aunado a que estuvo en posibilidad de combatirla, en caso de considerarla contraria a sus intereses.

Precisó que no se dejó inaudito al actor del juicio electoral ST-JE-47/2021, para que pudiera ejercer su derecho a la tutela judicial federal y controvertir la falta que le fue atribuida, así como la sanción impuesta en el procedimiento especial sancionador, ya que la resolución que consideraba contraria a sus intereses fue revocada.

B. Confirmó la resolución de diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima en el procedimiento especial sancionador PES-11/2021 y su acumulado PES-16/2021.

Lo anterior, dejando intocadas las consideraciones de la resolución impugnada en las que se tuvo por acreditados los actos propagandísticos y la asistencia o participación del actor.

Estudió la constitucionalidad de lo dispuesto en el resolutivo séptimo, inciso 1), apartado B, fracción I, primer párrafo, de la resolución INE/CG693/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual ejerció la facultad de atracción y fijó los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.



Callificó de infundado el agravio, al considerar constitucional y convencional la prohibición que tienen los servidores públicos de asistir en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención del sufragio, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día.

Ello, porque la restricción prevista para los servidores públicos que desean realizar campaña en días hábiles, es legítima, razonable, necesaria, idónea y proporcional en su aplicación.

Apuntó que la disposición analizada cumple con el elemento de idoneidad, toda vez que busca proteger que en las campañas no exista injerencia de algún orden de gobierno, lo cual es acorde con lo dispuesto en los artículos 134, séptimo párrafo, de la Constitución federal y 449, numeral 1, incisos c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera que se garantiza el principio de imparcialidad.

En consecuencia, la prohibición garantiza, en primer lugar, la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos que participan en un procedimiento electoral, es decir, que los candidatos que a su vez son servidores públicos no se benefician de la posición en la que se encuentran y destinen los recursos públicos que pertenecen al municipio, Estado o federación para la obtención del voto y, consecuentemente, prevenir que la ciudadanía no se sienta amenazada, coaccionada, presionada o intimidada con la figura del gobierno en turno.

En este sentido, la medida es necesaria, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles, de ahí que la norma analizada es la única medida para asegurar que la persona servidora pública cumpla con las obligaciones y desempeñe, sin mayor distracción, las funciones que adquirió al ocupar el cargo.

Es decir, que no existe otra medida menos gravosa para asegurar que las servidoras y los servidores públicos sigan cumpliendo con las obligaciones propias del encargo y, tampoco que, valiéndose de su investidura puedan beneficiarse de los recursos, humanos, materiales y financieros para promocionarse.

Así, estableció que la medida es proporcional y razonable, ya que la prohibición de hacer campaña, en cualquier momento, cuando se ocupa un cargo público, no es absoluta. Es decir, las personas que ocupan un cargo de elección popular y consideran que, según sus intereses, lo más importante es realizar campaña, tienen posibilidad de separarse del cargo momentáneamente (solicitando licencia sin goce de sueldo) y realizar campaña en los términos y condiciones que cualquier otra candidatura.

Sobre la restricción de las candidaturas que optan por la elección consecutiva de realizar actos de campaña en días y horas hábiles, concluyó que si bien se encuentra reconocido el derecho a contender por la vía de la elección consecutiva, sin separarse del cargo, no es jurídicamente viable concederle al ciudadano actor una libertad absoluta para desplegar los actos de campaña como si fuera un candidato más, sino que, dado su carácter de servidor público, tiene la obligación de observar y hacer cumplir los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda como en las funciones que desempeña.

Estimó que, contrariamente a lo manifestado por el actor, el referido Acuerdo IEE/CG/A067/2021, no puede servir de sustento a su pretensión de realizar actos de campaña en días hábiles cuando se ejerce el cargo de Presidente Municipal de Tecomán, Colima; por el contrario, desde la fecha de aprobación del citado Acuerdo (veinticinco de marzo del año en curso), el impetrante tenía conocimiento del ejercicio de la facultad de atracción adoptada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y de que en caso de dejar de cumplir con las obligaciones inherentes a su cargo, se estaría incurriendo en un posible acto de violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos.

Por tanto, partió de una premisa errónea al considerar que la separación del cargo se le niega la posibilidad de ejercer aquel por el cual fue electo.

El actor realizó actos de campaña en días hábiles (miércoles siete y jueves ocho de abril de dos mil veintiuno) y el derecho adquirido de ejercicio del cargo, se debe sujetar a los parámetros de dicha resolución y los días de campaña serían los inhábiles, al tener relación con uso de recursos públicos, lo anterior para garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Indebida acreditación de la conducta infractora consistente en la asistencia a actos de proselitismo en calidad de presidente municipal.

Se establece que no asiste razón al actor cuando refiere que el tribunal local no tomó en cuenta que los días siete y ocho de abril se



encontraba de licencia en el cargo sin goce de sueldo, toda vez que la restricción deriva de que la ciudadanía lo reconoce como servidor público, por lo que aun cuando solicitara licencia por un día, ello no sería suficiente para que deje de ser y que los electores dejen de identificarlo con dicho carácter.

Refiere que, la presencia de un servidor público en un acto proselitista en día y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeña, con independencia de que esa asistencia se pretenda justificar con una licencia sin goce de sueldo, como en el caso, aunado a que de autos se advierte que la aludida licencia no quedó asentada en el acta de cabildo y solo el denunciado habilitó al secretario del Ayuntamiento como encargado del despacho en el periodo comprendido del siete al diecinueve de abril del presente año.

Por tanto, consideró que no asiste razón al actor cuando afirma que la licencia con goce de sueldo lo coloca en una situación de excepción sobre la participación de servidores públicos que buscan una elección consecutiva en actos proselitistas, por lo tanto, el motivo de lesión señalado por el actor resulta infundado, al haber quedado acreditada la infracción denunciada.

En consecuencia, concluyó que se acredita la infracción denunciada, por lo que se transgredió la normativa electoral y, así, lo procedente es confirmar, en la parte relativa, la sentencia impugnada.

Se estima que el agravio relativo a la indebida individualización de la sanción es infundado e inoperante, porque parte de una premisa errónea al considerar que la sanción que le fue impuesta es incongruente por no coincidir con la conducta que se tuvo por acreditada.

Asimismo, apunta que no se actualiza la hipótesis con relación a que nadie puede ser juzgado dos veces por los mismos hechos, ya que si bien la conducta generadora de la sanción que por esa vía se controvertió es la misma, la asistencia a eventos proselitista en días hábiles, el bien jurídico tutelado por la autoridad administrativa electoral y por la autoridad municipal son diversos. En lo que a la materia electoral corresponde, se podría traducir en una transgresión del principio de equidad en la contienda y, en el caso de la posible sanción como presidente municipal atiende a la falta de cuidado en el manejo y administración de recursos que le corresponden a la hacienda pública, incluido, los recursos personales.

Por otra parte, se establece que, con independencia de que le asista la razón al ciudadano actor en cuanto a que la normativa aplicable

para determinar los días inhábiles para un servidor público municipal en Colima sea la Ley de los Trabajadores al Servicio del Gobierno, Ayuntamientos y Organismos Descentralizados del Estado de Colima, tal aspecto no es suficiente para acoger su pretensión dado que dicha normativa no es el sustento de la irregularidad por la que fue sancionado, sino que se utilizó para advertir los días legalmente considerados como inhábiles.

Por otro lado, estimó fundado el agravio sobre Indebida motivación de la sanción, porque si bien el tribunal responsable valoró que la conducta y analizó los elementos objetivos y subjetivos de la infracción; no consideró otros elementos.

Por lo tanto, concluyó que la sanción impuesta al actor carece de motivación, ya que, si bien analizó los aspectos que la doctrina judicial ha establecido para la imposición de las sanciones, la generalidad de estos es insuficiente para tener por cierto que los hechos infractores acreditados, tienen una correlación real y cierta con la sanción impuesta.

Desestimó el agravio relativo a la indebida determinación de la capacidad económica del ente infractor, porque, el tribunal responsable no solamente tomó en consideración el sueldo del actor conforme con las cifras que aparecen en la página oficial en internet del ayuntamiento, sino que, se cercioró por medios adicionales que contaba con los elementos suficientes para poder hacer frente a dicha obligación. Además, de que no controvierte la propiedad de los bienes referidos por el tribunal responsable.

Finalmente, toda vez que el agravio relativo a la indebida motivación de la sanción fue fundado, revocó la resolución impugnada para efecto de que el tribunal responsable procediera a valorar, de nueva cuenta, la conducta acreditada.

VII. AGRAVIOS DEL RECORRENTE

36. Por su parte, el recurrente hace valer, en síntesis, los siguientes agravios:

PRIMERO. Señala que se vulnera el principio constitucional de certeza electoral, en relación con la fundamentación y motivación del estudio de constitucionalidad del resolutivo Séptimo, inciso 1), apartado B, fracción I, de la resolución INE/CG693/2020 del CG del INE.

Lo anterior, pues la Sala responsable incurrió en un vicio de petición de principio al considerar que dicha impugnación no había sido materia de litis en la denuncia de origen.

Le causa agravio que se considere la restricción impugnada como proporcional y razonable, cuando sostiene la Sala Regional que el



recurrente debió pedir licencia y competir como un candidato más, dejando de lado una consecuencia jurídica de la reelección, debiendo implementar una dinámica que le permitiera simultáneamente, en horarios diferenciados, compaginar sus actividades como presidente municipal y como candidato a la elección consecutiva.

Consideró no aplicable el criterio del SUP-JE-80/2021, pues fue empleado para sancionar al recurrente en su carácter de Presidente Municipal de Ayuntamiento de Tecomán, Colima; situación diversa del actual proceso, donde fue sancionado con motivo de la candidatura a la elección consecutiva por el mismo cargo.

Aduce que el criterio que debió aplicarse era el del SUP-REC-519/2021 y que solicitó fuera aplicado *mutatis mutandis*. También refirió la aplicabilidad de las tesis 29/2002 y II/2014, ambas de esta Sala.

SEGUNDO. Aduce que la Sala responsable fue omisa en pronunciarse sobre la totalidad de los argumentos, pues le solicitó que realizara una interpretación conforme o la inaplicación del resolutivo Séptimo del Acuerdo INE/CG693/2020. Ello al estimar que dicha porción normativa restringe injustificadamente su derecho a ser votado.

En caso de establecerse que se debe imponer una sanción, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas es el marco jurídico aplicable. En consecuencia, solicitó se indicara que debía atenderse lo antes señalado sin imponerle sanción alguna como candidato. Aseveró que además de imponer una pena por analogía, se contravendría el artículo 14 constitucional al condenarlo dos veces por la misma conducta, lo cual contraviene el artículo 123 constitucional.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

37. El actor pretende que se declaren fundados los agravios hechos valer en torno a la inexistencia de la infracción decretada y se revoque la sentencia reclamada, partiendo de la inaplicación del resolutivo séptimo del Acuerdo **INE/CG693/2020**, al estimar que dicha porción normativa restringe injustificadamente su derecho a ser votado.
38. En consecuencia, debe determinarse si la decisión de la Sala Toluca es apegada a derecho, estudiando los agravios planteados por la parte actora, abordando en primer término lo relativo a la solicitud de inaplicación de la resolución **INE/CG693/2020** y, posteriormente, el resto de sus agravios, sin

SUP-REC-783/2021

que ello genere algún perjuicio, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad, de conformidad con la tesis de **Jurisprudencia 4/2000**, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

Decisión

39. Se debe **confirmar** la sentencia reclamada, al resultar **inoperantes** los agravios del recurrente en torno al análisis de inconstitucionalidad de la resolución INE/CG693/2020, en atención a que se relacionan con una temática novedosa, ajena a la controversia central del procedimiento sancionador que resolvió el Tribunal local, lo que impide que la Sala Superior pueda realizar un estudio de fondo sobre la inconstitucionalidad alegada.
40. Sin que obste a lo anterior que la Sala Toluca haya estimado procedente analizar de fondo los planteamientos sobre la constitucionalidad de la norma y declararlos infundados, en virtud de que el estudio realizado por la Sala responsable no resulta vinculante para esta Sala Superior ni la obliga a examinar de fondo un aspecto respecto del cual se actualiza un impedimento técnico para su análisis. Dicho de otro modo, la circunstancia de que la Sala Regional no haya advertido que en el caso existe una razón por la cual no se pueden examinar de fondo las cuestiones de constitucionalidad alegadas por el inconforme no trae como consecuencia que esta Sala Superior esté obligada a emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.
41. Hecha la precisión, se exponen las razones por las cuales resultan inoperantes los planteamientos del recurrente.
42. En primer lugar, debe recordarse que esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente el criterio de que las partes deben hacer valer todas las cuestiones en que funden sus pretensiones desde las instancias partidistas, administrativas o jurisdiccionales con las que inicien las cadenas impugnativas. Lo anterior, con la finalidad de que los órganos que conocen de los juicios o recursos respectivos tengan la oportunidad de pronunciarse



sobre los argumentos en que se sustenta una pretensión. Ahora, si alguna cuestión no se hace valer oportunamente y se pretende introducir en una etapa posterior, la consecuencia será que se declare su inoperancia.

43. Sobre esa lógica, es importante precisar que, en los procedimientos especiales sancionadores locales, pueden identificarse dos grandes fases o etapas: **(i)** la de instrucción o sustanciación, que se encuentra a cargo de los organismos públicos electorales locales y **(ii)** la de resolución a cargo de los tribunales electorales de las entidades federativas.
44. En términos muy generales, la etapa de instrucción o sustanciación -a cargo de la autoridad administrativa- inicia con la presentación de una queja o denuncia y en ella se desahogan actos procesales como diligencias preliminares, el emplazamiento al denunciado, la contestación de éste a la queja o denuncia, así como el ofrecimiento y desahogo de pruebas; mientras que en la etapa de resolución -a cargo del órgano jurisdiccional- se lleva a cabo una revisión del procedimiento con la finalidad de verificar que se encuentre debidamente integrado y se emite la sentencia correspondiente.
45. En esa lógica, en los procedimientos especiales sancionadores, el momento procesal en que el denunciado debe plantear todos los argumentos de su defensa es al contestar la queja o denuncia. Incluso, en el supuesto de que considere que alguna o algunas de las normas jurídicas que regulan la infracción o infracciones que se le imputan son inconstitucionales, deberá plantear los argumentos respectivos precisamente en la contestación a la queja o denuncia.
46. Lo anterior, en virtud de que si bien la autoridad instructora no podrá emitir pronunciamiento al respecto, el órgano jurisdiccional encargado de la resolución del procedimiento sancionador sí podrá y deberá ocuparse de tal cuestión.

SUP-REC-783/2021

47. Este criterio da coherencia al sistema de justicia electoral, porque los tribunales electorales locales tienen reconocida la atribución de ejercer un control de consitucionalidad concreto, lo que los habilita para analizar planteamientos de constitucionalidad sobre normas generales y de inaplicarlas a los casos concretos que son de su conocimiento.
48. De este modo, si el denunciado plantea la posible inconstitucionalidad de una norma al momento de contestar la queja o denuncia, el tribunal estatal estará en condiciones de emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda y esto abrirá la posibilidad de que esa cuestión se siga discutiendo en los ulteriores juicios y/o recursos de la cadena impugnativa.
49. Sobre esa línea, la inoperancia de los argumentos que se hacen valer en el caso concreto deriva de que la aducida inconstitucionalidad de la porción normativa de la resolución INE/CG693/2020 del Instituto Nacional Electoral es una temática novedosa, distinta a la controversia original, que se ventiló ante el Tribunal local.
50. Efectivamente, la materia del procedimiento especial sancionador de origen versó sobre la denuncia acerca del uso indebido de recursos públicos por parte del recurrente, consistente en la ejecución de actos proselitistas, en su carácter de candidato a la presidencia de Tecomán, Colima, y como presidente de ese Ayuntamiento; pues cabe señalar que el recurrente actualmente tiene el cargo de Presidente Municipal y optó por competir nuevamente para ocupar el citado cargo, vía elección consecutiva.
51. Ahora, el procedimiento sancionador que resolvió el Tribunal local se refirió a la denuncia por uso indebido de recursos públicos, particularmente, en el recurso humano consistente en la propia persona del recurrente, quien tenía el carácter dual de Presidente Municipal y candidato.
52. Al respecto, al comparecer en el procedimiento especial sancionador, el recurrente sostuvo como defensa, entre otras cuestiones, la legalidad de su petición de licencia, siendo este un elemento que permite afirmar que el



recurrente pretendió dar cumplimiento a la resolución del Instituto Nacional Electoral que solicita se inaplique.

53. Sobre el particular, el Tribunal local, al analizar el material probatorio del expediente, determinó que la solicitud de licencia que el recurrente voluntariamente entregó al secretario del ayuntamiento de Tecomán, no surtió efectos, al no haberse tramitado conforme a la legislación municipal de Colima.
54. Esto trajo como consecuencia que, de facto, el presidente municipal nunca dejara el cargo, por lo que se ubicaba en la hipótesis normativa que le restringía realizar actos proselitistas, salvo en días y horas inhábiles, destacando que no se trata propiamente de un impedimento, sino de la regulación que hace compatible ambos supuestos, consistentes en la ejecución del cargo administrativo y la realización de actos de campaña.
55. Este análisis permitió concluir que las conductas denunciadas, consistentes en la realización de actos proselitistas, actualizaron la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos, al haberse llevado a cabo por el referido presidente municipal, en días y horas hábiles.
56. Cabe señalar que del expediente que conforma el procedimiento sancionador no se advierte que se formulara algún cuestionamiento en torno a la inconstitucionalidad de la resolución que restringía la opción de realizar actos de campaña, mientras se mantuviera activo en el cargo de presidente municipal.
57. Para demostrar lo anterior, debe recordarse que ante el Tribunal Electoral local se acreditó que Elías Antonio Lozano Ochoa, había realizado actos de campaña para promocionarse y obtener el voto del electorado, dado que había realizado proselitismo en su calidad de Presidente Municipal y en días hábiles, haciendo uso de recursos públicos con su sola presencia.

SUP-REC-783/2021

58. En la contestación a la denuncia, Elías Antonio Lozano Ochoa no negó de manera lisa y llana los hechos que se le atribuyen al argumentar que la asistencia no implicaba una violación a la norma electoral, porque en su opinión presentó una licencia sin goce de sueldo para poder separarse de sus funciones como Presidente Municipal por menos de quince días.
59. Es de hacerse notar también que el Tribunal Electoral local, en la resolución del procedimiento especial sancionador PES-011/2021 y acumulado, resaltó que era un hecho notorio, derivado del expediente radicado con la clave y número RA-12/2021 -promovido por MORENA- y su acumulado JDCE-07/2021 -promovido por el hoy recurrente- que el instituto político en comento realizó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, una consulta respecto a la separación o no del cargo de sus Presidentes Municipales, a lo que el Instituto citado, respondió con lo determinado por el Instituto Nacional Electoral en uso de su facultad de atracción en la resolución INE/CG693/2020, y sin que al efecto se hubiese impugnado la respuesta en comento.
60. Así, es hasta el momento en que se declara la existencia de las infracciones denunciadas, que modifica su defensa con el propósito de desvincularse de las restricciones previstas para los servidores públicos, con relación al uso imparcial de recursos, cuestionando la constitucionalidad del instrumento al que previamente buscó dar cumplimiento.
61. Es decir, de las constancias de autos se advierte que, durante la tramitación del procedimiento especial sancionador, el recurrente en todo momento manifestó su conformidad con la resolución INE/CG693/2020, en el entendido que centró su defensa en tratar de acreditar la efectividad de la licencia que presentó ante el secretario del Ayuntamiento, lo que es en esencia opuesto a la pretensión de inaplicación del instrumento legal señalado.
62. Por esta razón, se hace imposible el estudio de constitucionalidad, pues existe un impedimento jurídico para analizar la inaplicación del precepto tildado de inconvencional, por lo que el recurrente no alcanzaría su pretensión



de abordar el análisis de la constitucionalidad del resolutivo séptimo de la resolución INE/CG963/2020.

63. Esto es así, porque debe tenerse en cuenta que, conforme al sistema de medios de impugnación en materia electoral, los justiciables que se inconformen con determinados actos, tienen la carga de hacer valer todos los agravios que consideren les causen, incluidos los relativos a inaplicación de leyes, porque desde ese momento se determina la materia de la litis, que no puede modificarse en la cadena impugnativa que continúen.
64. Asimismo, este criterio sería aplicable a las resoluciones emitidas dentro de los procedimientos especiales sancionadores, ya que, a diferencia de otros procedimientos (sancionadores), son las autoridades jurisdiccionales las que emiten las resoluciones respectivas, autoridades que se encuentran facultadas para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma en los casos concretos.
65. Con independencia de lo anterior, el hecho de que la carga procesal corresponda al quejoso al contestar la queja o denuncia, o bien al formular su demanda, no impide que las autoridades jurisdiccionales, ya sea las autoridades locales o las sala regionales, puedan válidamente inaplicar una norma en el caso concreto si advierten, mediante control *ex officio*, la inconstitucionalidad de la norma.
66. Por esto, carece de eficacia la pretensión del recurrente, al tratarse de una determinación de la que había conocido previamente y que no impugnó, por lo que consintió su contenido.
67. A mayor abundamiento, cabe agregar que el ahora actor estuvo en posibilidad jurídica de impugnar la constitucionalidad del acuerdo INE/CG693/2020 desde su emisión en el mes de diciembre de dos mil veinte, pues era evidente que dado el cargo que ocupa actualmente y su pretensión de reelegirse, iba a normar los actos de campaña que pretendiera desplegar, y no realizar actos

SUP-REC-783/2021

tendientes a cumplir la norma con las modalidades que el pretendía, cuestión que al no lograr, ahora busca combatir mediante la declaratoria de inconstitucionalidad.

68. Es decir, debió solicitar su inaplicación al controvertirlo por primera vez en el juicio ciudadano JDCE-07/2021, acumulado al recurso de apelación RA-12/2021, y al no haberlo hecho provoca que no pueda hacerlo valer ante una sentencia que resolvió la comisión de infracciones, la actualización de la conducta denunciada y su responsabilidad; es decir, el único acto de aplicación fue el referido, que no fue cuestionado en su oportunidad.
69. En todo caso, es pertinente afirmar que el otro momento en el que pudo haber cuestionado la regularidad constitucional del acuerdo en mención era cuando fue llamado al procedimiento especial sancionador origen de este recurso de reconsideración; sin embargo, en aquel procedimiento nada adujo sobre este tema.
70. Dadas esas circunstancias, es claro que el actor tuvo la oportunidad procesal de plantear oportunamente las cuestiones o temas relacionados con la inconstitucionalidad de los actos impugnados o bien, con la inaplicación de alguna norma.
71. Sin embargo, tal situación no aconteció, pues pretende realizar este tipo de planteamientos hasta una instancia donde se encontraba ya fija la litis derivada de un procedimiento especial sancionador, lo cual no resulta aceptable al tratarse de una cuestión novedosa que escapó al análisis del Tribunal Electoral local que conoció precisamente del procedimiento sancionador; y, en ese sentido, es claro que dicho órgano nunca se pronunció sobre temas de constitucionalidad en la sentencia emitida, situación que constituye un presupuesto necesario de procedibilidad para el presente recurso.
72. Asimismo, esta Sala Superior no advierte la necesidad de hacer un control *ex officio* de constitucionalidad de la norma, ya que este órgano jurisdiccional



federal no advierte, en el caso, ningún vicio de inconstitucionalidad de la normativa aplicable o que afecte las garantías del debido proceso del recurrente.

73. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en un recurso de reconsideración, se aplicó en un acto que tiene una misma secuela procesal, es decir, que deriva de un procedimiento común, y el actor planteó su defensa sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde ese primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio ciudadano ni en el recurso de reconsideración que promueva con posterioridad, sin que esto impida que las autoridades jurisdiccionales realicen un control de constitucionalidad ex officio.
74. Lo anterior, no porque se haya consentido la disposición legal relativa, sino por no haber deducido en el momento procesal oportuno la constitucionalidad de la norma, habida cuenta que esa cuestión no formó parte de la litis planteada ante el Tribunal Electoral local, lo que impide introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad.
75. Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-741/2021**.

Agravios relacionados con cuestiones de legalidad.

76. Respecto a los agravios restantes relacionados con la sanción reclamada, resultan **inoperantes**, pues de conformidad con lo establecido en los artículos 9º, párrafo 3; 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios, no es dable atenderlos de fondo, en el entendido que se reducen a temas de exclusiva legalidad, relacionados con la calificación de la falta y la imposición de la sanción respectiva.
77. Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente punto:

IX. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que corresponda y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es **autorizado 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.