



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-45/2021 Y
ACUMULADO

RECURRENTES: GOBERNADOR DEL
ESTADO DE MORELOS Y PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: PEDRO ANTONIO
PADILLA MARTÍNEZ Y SAMANTHA M.
BECERRA CENDEJAS

Ciudad de México, diez de marzo de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **confirma** la sentencia emitida por la Sala Especializada en el procedimiento SRE-PSC-7/2021, que tuvo por acreditada la infracción atribuida al gobernador de Morelos consistente en la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

ÍNDICE

Antecedentes	2
Consideraciones y fundamentos jurídicos	5
1. Competencia	5
2. Justificación para resolver en sesión no presencial.....	5
3. Acumulación.....	6
4. Requisitos de procedencia.....	6
5. Ampliación de demanda	8
6. Hechos que motivaron las denuncias	9
7. Síntesis de agravios.....	12
8. Metodología de análisis	15
9. Estudio de fondo	16
9.1. Acreditación de la infracción	16
9.2. Agravios del PAN	28
9.3. Individualización de la sanción.....	33
10. Conclusión	37
Resuelve	38

G L O S A R I O

Constitución general	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN	Partido Acción Nacional
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Unidad Técnica de lo Contencioso	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

A N T E C E D E N T E S

1. Proceso electoral en Hidalgo 2019-2020. El treinta de julio de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG170/2020, mediante el cual reanudó las actividades inherentes al desarrollo, entre otros, del proceso electoral en el estado de Hidalgo, cuyo calendario electoral quedó de la manera siguiente:

Inicio del proceso local	Periodo de precampaña	Periodo de intercampana	Periodo de campaña	Jornada electoral
15 de diciembre de 2019	12 de febrero al 8 de marzo de 2020	9 de marzo al 24 de abril de 2020	5 septiembre al 14 de octubre de 2020	18 de octubre de 2020

2. Denuncias. El once y dieciséis de octubre de dos mil veinte, el PAN¹ presentó diversas denuncias en contra del gobernador de Morelos y Daniel Andrade Zurutuza, entonces candidato del Partido Encuentro Social Hidalgo a presidente municipal de Huejutla de Reyes, Hidalgo.

Ello, por la supuesta participación del citado gobernador en un evento proselitista en favor del otrora candidato, lo que, en consideración del denunciante, implicó la vulneración a los principios de equidad en la

¹ A través de su representante ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.



contienda, imparcialidad y neutralidad, así como el uso indebido de recursos públicos.

Además, solicitó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización para que se pronunciara respecto de los gastos en el citado evento y aquellos realizados para la visita del servidor público, manifestando que, mediante mensajes de WhatsApp, circulaba una factura² con el supuesto monto pagado a dicho mandatario estatal.

3. Instancia local. El siete de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Electoral de Hidalgo emitió la sentencia identificada con el expediente TEEH-PES-090/2020, en la que declaró la inexistencia de la conducta denunciada, al estimar que no existía nexo causal entre la presencia del gobernador y los resultados de la elección.

4. Revocación. El catorce de diciembre de dos mil veinte, al resolver el juicio electoral SUP-JE-88/2020, promovido por el PAN, esta Sala Superior advirtió, de oficio, que las autoridades electorales del estado de Hidalgo carecían de competencia para conocer y resolver el procedimiento, por lo que dejó sin efectos la sentencia local y ordenó al INE que, en plenitud de atribuciones, procediera conforme a Derecho.

5. Improcedencia de medidas cautelares. La Unidad Técnica de lo Contencioso, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, instruyó el procedimiento, en tanto que el ocho de enero de dos mil veintiuno, mediante acuerdo ACQyD-INE-7/2021, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró improcedente la adopción de medidas cautelares por considerar que los hechos se consumaron de manera irreparable.

² Supuestamente bajo el concepto de “CONFERENCIA CON MUJERES ASESORAMIENTO DE IMAGEN PÚBLICA Y ENTREVISTAS RESPALDO A CANDIDATO”, por un monto de \$1,400,000.00 (un millón cuatrocientos mil pesos 00/100).

6. Sentencia impugnada. El once de febrero de dos mil veintiuno, la Sala Especializada resolvió el procedimiento SRE-PSC-7/2021 y determinó lo siguiente:

- Es existente la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, atribuida al gobernador de Morelos, por lo que se ordenó dar vista al Congreso del estado.
- Es inexistente el uso indebido de recursos públicos atribuido al gobernador de Morelos.
- Es existente la infracción atribuida a Daniel Andrade Zurutuza, entonces candidato a presidente municipal de Huejutla de Reyes, Hidalgo, derivado del beneficio que obtuvo por la presencia del referido servidor público en su evento de campaña (por lo que se le impuso una multa).
- Se dio vista a la Fiscalía General de la República con copia certificada de la resolución y las constancias del expediente, para que determinara lo que hubiera lugar respecto de la factura presuntamente falsa aportada dentro del procedimiento.³

7. Recursos. El catorce y dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el gobernador de Morelos y el PAN interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, respectivamente, a fin de controvertir la sentencia emitida por la Sala Especializada.

Mediante acuerdos de quince y diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, respectivamente, los recursos fueron integrados y registrados con las claves de expediente SUP-REP-45/2021 y SUP-REP-46/2021. Asimismo, se ordenó turnarlos a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

³ Al tomar en cuenta las funciones del órgano público autónomo respecto a la investigación y persecución de delitos.



El dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el gobernador de Morelos presentó ampliación y adición de agravios del recurso que interpuso.

8. 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.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución general; 186, fracciones III, inciso h) y X; 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109 de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se trata de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, interpuestos para controvertir la sentencia dictada por la Sala Especializada, los cuales son de la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior, mediante el acuerdo 8/2020, reestableció la resolución de todos los medios de impugnación en sesión no presencial, a fin de garantizar los derechos a la salud, a un recurso efectivo y al acceso a la justicia.

De ahí que se justifica la resolución de los asuntos en sesión no presencial.

3. Acumulación

Del análisis de las demandas, se advierte que existe conexidad porque en ambos recursos se controvierte la sentencia dictada por la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-7/2021.

A efecto de maximizar el derecho de acceso a una justicia completa, pronta y expedita, así como evitar la posibilidad de emitir fallos contradictorios, además de observar el principio de economía procesal, se deberá acumular el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-46/2021 al diverso SUP-REP-45/2021 por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

Ello, conforme a los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios; y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

En razón de lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

4. Requisitos de procedencia

Los recursos cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 45; 109 y 110 de la Ley de Medios, como se evidencia a continuación:

4.1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en las cuales se hicieron constar los nombres de los recurrentes, así como el nombre y firma de la persona que acudió en representación del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la identificación del acto controvertido, la autoridad responsable, los hechos en que sustentan su impugnación, los agravios que les causan el acto reclamado, los preceptos que consideran vulnerados y las firmas autógrafas respectivas.

4.2. Oportunidad. De las constancias del expediente, se desprende que la sentencia impugnada se aprobó por la Sala Especializada el once de febrero de la presente anualidad. En tanto que el gobernador de Morelos



presentó la demanda el siguiente catorce de febrero, por lo que es evidente su oportunidad.

De igual forma, el recurso interpuesto por el PAN es oportuno, dado que la sentencia le fue notificada el quince de febrero y presentó la demanda al siguiente día (dieciséis de febrero) como se expone enseguida:

Mes	Día	Nota	
Febrero	Jueves 11	Emisión de la sentencia impugnada	
	Viernes 12	<i>Día 1</i>	-
	Sábado 13	<i>Inhábil</i>	-
	Domingo 14	Presentación de la demanda SUP-REP-45/2020	-
	Lunes 15		Notificación al PAN ⁴
	Martes 16		Presentación de la demanda SUP-REP-46/2020

4.3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y II, en relación con el 110 de la Ley de Medios, porque los recursos fueron interpuestos por el gobernador de Morelos y por un partido político, respectivamente.

Por otra parte, se reconoce la personería de Rafael Sánchez Hernández, como representante del PAN ante el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, porque así lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

4.4. Interés. Este requisito se colma, toda vez que los recurrentes impugnan la sentencia de la Sala Especializada en la que se declaró la existencia de

⁴ Como consta en la cédula de notificación personal, levanta de por la Junta Local Ejecutiva del INE en Hidalgo, en auxilio de las labores de la Sala Especializada.

una infracción consistente en la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, atribuida al gobernador de Morelos.

Por lo que se refiere al partido político recurrente, se satisface el requisito, ya que fue denunciante en el procedimiento especial sancionador que dio origen a la sentencia que por esta vía se impugna.

5. Ampliación de demanda

Mediante un escrito presentado en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el dieciséis de febrero de dos mil veintiuno, el gobernador de Morelos presentó lo que denominó ampliación y adición de agravios en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-45/2021.

Esta Sala Superior considera que el escrito mencionado no cumple los requisitos para ser admitido como una ampliación del recurso.

Es criterio de este órgano jurisdiccional que una ampliación de demanda es admisible, en fecha posterior a la presentación del escrito primigenio, cuando surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban.⁵

En el caso, el gobernador de Morelos, en el escrito de ampliación de demanda, aborda cuatro temáticas respecto de las cuales señala lo siguiente:

- *Ausencia de motivación y fundamentación en la graduación de la pena.* No cuenta con atribuciones para calificar la conducta supuestamente infractora, aunado a que la argumentación respecto a los elementos comunes para el análisis contextual y la calificación de la infracción se realiza con base en una jurisprudencia no vigente.

⁵ Jurisprudencia 18/2008, "AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR".



- *Indebida valoración de pruebas.* La responsable valoró indebidamente las pruebas, porque no se aportaron pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia de la infracción y la responsabilidad.
- *Falta de competencia para calificar la sanción.* El superior jerárquico es el que debe determinar la responsabilidad y calificar la sanción conforme a las leyes aplicables.
 - Las reglas del procedimiento sancionador contenidas en la LGIPE disponen solo la facultad de la Sala Especializada para establecer la responsabilidad, pero no se prevé que tenga facultad para calificar la gravedad de la sanción, porque ello le corresponde al superior jerárquico. (párrafo 172 de la sentencia)
- *Incongruencia de la sentencia.* De manera incongruente, la Sala Especializada determinó que la sola presencia del gobernador pudo generar una presión o influencia indebida en los electores, pese a que la asistencia se realizó bajo 3 supuestos: se hizo en día inhábil, bajo su calidad de militante del desaparecido Partido Encuentro Social y fuera de su territorio. Esto es, no asistió ni se ostentó con su calidad de servidor público.

Como puede advertirse, del escrito presentado por la recurrente no se desprenden hechos ni agravios que no pudieran haber sido conocidos o hechos valer en el recurso inicial.

Por lo contrario, la ampliación que se solicita es, en realidad, un escrito en el que pretende mejorar la argumentación sobre los hechos conocidos desde que interpuso el recurso.

En consecuencia, teniendo en consideración que la ampliación de la demanda o recurso no constituye una segunda oportunidad de impugnación de los hechos ya controvertidos, no es procedente admitir el escrito de ampliación presentado.

6. Hechos que motivaron las denuncias

La Sala Especializada tuvo por acreditado que el domingo once de octubre de dos mil veinte, se realizó un evento proselitista en el municipio de Huejutla de Reyes, Hidalgo, en favor de la candidatura de Daniel Andrade Zurutuza a la presidencia municipal de la citada demarcación territorial. Entre las personas que estuvieron presentes destaca el gobernador de Morelos.

El evento se desarrolló de la forma siguiente:

- a) **Intervención de Hugo Eric Flores Cervantes:** *“...ya no se acostumbra que Gobernadores salgan a apoyar a sus compañeros, estamos bien agradecidos con Cuauhtémoc, es el único diría que medio descansa, ser Gobernador es un trabajo muy arduo, estamos muy contentos, bien agradecidos, el primero Gobernador electo emergido del Partido Encuentro Social, va a ver muchos como él, y estamos muy agradecidos, gracias amigo porque sabemos que estas sacrificando a tu familia...”*,

A continuación, se escucha que los asistentes en algunas ocasiones refieren el cantico: *“...Cuauhtémoc amigo, Huejutla está contigo...”* Y Hugo Eric Flores Cervantes manifiesta: *“...miren, afortunadamente hoy nos acompaña Cuauhtémoc, nos ha hecho siempre el favor de ayudarnos al partido a lo largo y ancho del territorio nacional, y a donde iba Cuauhtémoc a apoyar a los candidatos del PES ¿qué creen que pasaba?, ganaban, ahora, gobernar no es sencillo en tiempos de crisis económica, en tiempos de salud, no es sencillo, nosotros estamos diciendo a Cuauhtémoc mira, te quieren en todo el país, Cuauhtémoc es una gente muy querida en todo el país, en una de esas lo estamos animando para que se anime a la grande ¿no?...”*

Inmediatamente se escucha que las y los asistentes en algunas ocasiones manifiestan *“...Cuauhtémoc Presidente...”*

Finalmente, Hugo Eric Flores Cervantes, en compañía de los asistentes en diversas ocasiones refiere: *“Dani Presidente”*.

- b) **Intervención de Carol Guadalupe Lara Flores:** *“...muchas gracias señor Gobernador Cuauhtémoc Blanco...”*
- c) **Intervención de Daniel Andrade Zurutuza:** *“...muchas gracias, órale profe, ánimo, vino Cuauhtémoc...”* y el candidato en compañía de los asistentes expresa: *“...Cuauhtémoc Huejutla está contigo, Cuauhtémoc, amigo Huejutla está contigo...”* y en seguida inicia su discurso: *“...en verdad muchas gracias, muy buenas tardes a todas y a todos también, porque también habemos todos, a todas y a todos, es un gusto es un placer, es una tarde especial para nosotros, para Huejutla, obviamente para el Encuentro Social, en verdad le agradezco mucho la presencia de nuestro amigo Cuauhtémoc Blanco, valoramos el esfuerzo, el traslado, todo lo que hoy se tiene que sacrificar para que tú puedas estar hoy con nosotros, en verdad te lo valoramos mucho Gobernador, gracias por tu fortalecimiento, por tu respaldo, tu confianza, pero sobre todo tu amistad para Huejutla que te abre los brazos...”*, y continua agradeciendo a los demás asistentes y expresa un mensaje respecto a la experiencia de su candidatura, además señala: *“...es un evento que pudiéramos hablar de muchas más cosas pero nuestro amigo Gobernador tiene una bonita agenda todavía del domingo, va para la sierra, entonces debemos de entender y de comprender, únicamente agradecer que la familia es parte de los pilares del Partido Encuentro Social, agradezco aquí, pues a mi papá, por la oportunidad de acompañarme y de estar aquí conmigo, muchas gracias, gracias por estar aquí, ustedes son de confianza, ya no me tengo que ganar tanto su voto, su voto esta ya, no prácticamente seguro, pero obviamente son la parte fundamental y el motor de los que vamos y hemos estado haciendo durante todo este tiempo, en verdad Gobernador mil gracias nuevamente te ofrecemos las puertas abiertas de Huejutla, a partir del quince*



de diciembre estarán abiertas de otra forma tanto política y amistosamente para ti y para el día que gustes acompañarnos, en verdad, una porra para nuestro amigo Cuauhtémoc Blanco, a la bio a la bao a la bim, bom, ba, Cuauhtémoc, Cuauhtémoc, rah rah rah, y si ya juntamos los votos que necesitamos para el domingo, pues ya también estamos llenando de goles que necesitamos para los (inaudible), hace ocho días vino Zague, trajo una buena cantidad de goles, aquí viene nuestro Gobernador goleador de las águilas del América y de la selección mexicana y vamos cumpliendo cada uno de nuestros objetivos, y no es que este (inaudible) pero lo tengo que decir, porque nada más me quedan cuatro días para decirlo, no se les olvide el próximo domingo dieciocho de octubre, todas y todos tempranito, a votar por Dani Andrade y el Partido Encuentro Social, muchas gracias que tengan bonita tarde...”

- d) **Intervención de Cuauhtémoc Blanco Bravo:** (...) *Hugo Eric me dio la oportunidad de ser este, de estar en Encuentro Social, tenía ora si como en el futbol, este, otras ofertas, y dije, me voy con un partido nuevo, un partido fresco, un partido honesto y aquí estamos en Encuentro Social, aquí estamos en Encuentro Social apoyando aquí Dani, la verdad como dices, fue largo el camino pero aquí estamos lo prometido es deuda, gracias también a Jorge Argüelles y a todos los que nos acompañan aquí en el presidium. Les comentaba que yo igual hacía campaña y creo que siempre he dicho que las mujeres es lo más valioso que tenemos, son las mujeres más chambeadoras, las más trabajadoras las que nos sacan siempre adelante y los apuros de todos nosotros que a veces cometemos errores, en verdad que muchas felicidades, Dani, este, te deseo muchísima suerte, sé que vas a ganar, sé que vas a ganar y créeme que lo más importante siempre lo he dicho agradecerle a ustedes siempre por ese gran sacrificio que hacen y a toda esa gente también cuando ganes lo único que te pido que es que se los agradezcas de corazón, (inaudible), esa es la gente que siempre va a estar contigo en las buenas y en las malas. Señora muchísimas felicidades, que Dios los bendiga y aquí estamos, aquí estamos para apoyar a nuestro partido y voy a seguir cómo se lo dije a Hugo Eric y aquí lo recalco otra vez, yo no me cambio del partido, yo cuando doy mi palabra la cumplo y aquí estamos hasta la muerte. Muchísimas gracias, muchas gracias a todas ustedes, sé que han hecho un gran trabajo, porque se los menciono, yo como fui Presidente Municipal y así tenía unas guerreras en todo, en cada momento y miren les voy a decir otra cosa muy importante, fui Presidente Municipal y hoy Gobernador que muchos políticos no querían estar aquí, pero aquí estamos, aquí estamos, para quitar esas personas, a esas personas políticas que tanto le han hecho daño a este país, a esas personas que siempre se han robado todo, a esas personas que por eso nos tienen en la pobreza a todos nosotros. Muchísimas gracias a todas ustedes, muchas gracias Dani te deseo mucha suerte, sé que vas a ganar porque se ve que eres una gran persona y a tu esposa también, muchísimas Alejandro, muchas gracias a todos, que Dios los bendiga a todos, muchas gracias (...)*
- e) **Intervención del presentador:** *“...fuerte el aplauso para el ciudadano Cuauhtémoc Blanco Bravo, Gobernador del Estado de Morelos...”*

Imágenes representativas de su participación



7. Síntesis de agravios

En sus demandas, los recurrentes exponen los planteamientos que se sintetizan y agrupan conforme con lo siguiente:

a. Agravios expuestos por el gobernador de Morelos (REP-45/2021)

Indebida valoración probatoria

- El recurrente argumenta que la responsable valoró indebidamente las pruebas, porque no se aportaron elementos de cargo suficientes para acreditar la existencia de la infracción y la responsabilidad.
- Estima que debió establecer a partir de qué elementos objetivos influyó su imagen en el ánimo de los votantes. Es decir, debió señalar cuál era el porcentaje de la intención del voto previo a la asistencia y cuál fue el que se registró con posterioridad.
- Considera que el asunto exigía una comprobación objetiva de la aplicación de recursos públicos, pero no existe elemento alguno, siquiera indiciario, que acrediten el uso de recursos.



Indebida fundamentación y motivación

- El recurrente considera que la sentencia impugnada está indebidamente fundada y motivada, porque los razonamientos son poco claros y violan el principio de congruencia, toda vez de que no hay correspondencia entre la conducta y la hipótesis normativa con la cual se pretende respaldar la determinación.
- Considera esencialmente que la responsable debió realizar una interpretación atendiendo a los criterios gramatical, sistemático y funcional del artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, además de que debió tomar una decisión con base en el principio pro persona.
- Lo anterior, porque estima que se aplicó indebidamente ese precepto constitucional, porque el bien jurídico tutelado es que los servidores no utilicen recursos públicos para vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, lo que no quedó acreditado en la sentencia.
- Considera que no es suficiente el “aspecto central” consistente en la referencia del cargo, máxime que se aprecia que no se ostentó como gobernador, sino que sólo actuó en ejercicio de sus derechos político-electorales en un día inhábil.
- Además, la responsable no establece de manera clara y contundente de qué forma se vulneró la equidad y cómo su sola presencia en el evento colocó al candidato Daniel Andrade Zurutuza en una posición de ventaja.
- La sentencia es oscura e imprecisa porque no establece cómo la asistencia de un servidor público a un acto proselitista, en un día inhábil, puede romper el principio de neutralidad.

Vulneración a los derechos de libertad de expresión y asociación

- El recurrente considera que se vulneran sus derechos de libertad de expresión reunión y asociación en materia política, pues se le atribuyen consecuencias por conductas no desplegadas, ya que la responsable se limitó a establecer la sanción por una reiterada mención de terceros, sin establecer de manera objetiva, los motivos que le llevaron a determinar la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad.

Individualización de la sanción

- Refiere que resolución carece de congruencia y exhaustividad puesto que por un parte se sanciona y por la otra se afirma que no existió

ánimo de vulnerar los principios (párrafo 151), lo que le coloca en incertidumbre e inseguridad jurídica.

- Se realiza una inadecuada interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, para concluir que debe calificarse como grave ordinaria, lo que evidencia una incongruencia y falta de exhaustividad en el fallo.
- Para calificar una infracción, se deben de tomar en cuenta lineamientos y que en el particular no fueron analizados para evidenciar de forma clara, cómo fue que se llegó a la conclusión de calificar como grave ordinaria la infracción.
- Resulta inaudito e ilógico que, para la procedencia de la sanción, se considere el carácter intencional o culposo de la conducta y después se sostenga sin mayor argumento que la conducta atribuida a su persona no tuvo intención, pero que aun así se debe sancionar.

b. Agravios del PAN (REP-46/2021)

- Controvierte la consideración octava, por vulnerar los principios de exhaustividad, objetividad, legalidad e imparcialidad.
- Considera que la autoridad instructora debió realizar todas las diligencias para mejor proveer y determinar la veracidad o falsedad fáctica de la supuesta factura que se reprodujo en diversas redes sociales.
 - Por tanto, debió solicitar informes al Ayuntamiento de Huejutla de Soto, Hidalgo y al Servicio de Administración Tributaria.
- La responsable se deslinda y da vista a la Fiscalía General de la República al determinar que sea constitutivo de un posible delito, con lo que aumenta arbitrariamente sus funciones al encuadrarlo en un tipo penal, como lo es, el uso de un documento falso.
- Sin embargo, debió devolver el expediente para que la autoridad instructora agotara los medios legales para conocer la idoneidad del documento.
- La responsable solo toma en cuenta lo manifestado por el gobernador, sin atender de forma exhaustiva e imparcial lo actuado en el expediente.
- Se solicita se realicen las diligencias pertinentes para determinar la falsedad o veracidad de los hechos, a fin de que la sanción y gravedad de la conducta pueda ser impuesta a sabiendas de la verdad fáctica.



- Señala, *ad cautelam*, que si esta Sala Superior decide estudiar el uso de recursos públicos como fue planteado inicialmente en el procedimiento, debe ser tomado el voto concurrente del magistrado Luis Espíndola Morales.
- Es importante que se analice lo planteado por la magistrada Gabriela Villafuerte en su voto concurrente, en cuanto a considerar la imagen y presencia del gobernador como un recurso del que se hizo mal uso por acudir al evento proselitista.

8. Metodología de análisis

Por razón de método los conceptos de agravio se analizarán en orden distinto al enunciado, sin que tal situación genere agravio alguno al recurrente.

Ello, de acuerdo con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN", porque no es la forma como los agravios se analizan, lo que puede originar algún perjuicio, sino que lo relevante es que todos sean estudiados.

En primer lugar, se analizarán de manera conjunta los agravios relacionados con la indebida fundamentación y motivación de la resolución, la acreditación de los elementos de la infracción, la valoración de pruebas y la vulneración a los derechos de libertad de expresión y asociación.

Como un segundo punto, se estudiarán de forma conjunta los planteamientos hechos valer por el PAN y, finalmente, se abordarán los agravios relativos a la individualización de la sanción.

9. Estudio de fondo

9.1. Acreditación de la infracción

Marco de referencia y parámetro de control

En primer lugar, es necesario precisar cuál es el contenido del párrafo séptimo, del artículo 134 de la Constitución general:

“Artículo 134. [...]

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

La citada norma constitucional tiene un contenido complejo con distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, en todos los niveles de gobierno.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la regla general que informa todo el contenido de este precepto se encuentra en la parte inicial de dicho precepto, al establecer que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De manera particular, la porción normativa transcrita establece la regla de que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno tienen el imperativo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidaturas.

En este orden, la porción normativa señalada tiene la función de establecer contenidos sustantivos que articulan el principio de imparcialidad en el uso de los recursos del Estado.

El precepto constitucional mencionado tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.



En esos términos, la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Como trasfondo de todo ejercicio de análisis constitucional, esta Sala Superior ha establecido una ruta jurídica de los derechos que en materia política pueden ejercer los servidores públicos, en días **inhábiles**, así como sus limitaciones.

A continuación, se realiza una reseña de la **evolución de la línea jurisprudencial** de este órgano jurisdiccional en torno a la participación de servidores públicos en actos proselitistas:

- ***Prohibición de asistir a eventos proselitistas***

En un primer momento se estableció una prohibición categórica para su intervención, ya sea que esta fuera en días hábiles o inhábiles.

Al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-75/2008**, esta Sala Superior sostuvo que la investidura de un funcionario existía durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día fuera hábil o no y, por ello, tal investidura era susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervenga dicho funcionario. Así, estimó que la participación del presidente municipal en domingo, no implicaba que por ser día inhábil se despojara de su investidura, ya que se conserva, en condiciones ordinarias, durante todo el periodo de su ejercicio.

En los recursos de apelación **SUP-RAP-74/2008** y **SUP-RAP-91/2008**, se consideró que no se desconocía la imagen positiva que la ciudadanía posee de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos identificados con una fuerza política, al ser parte de un acervo susceptible de ser capitalizado, empero resultaba inadmisibles la presencia de éstos en un acto proselitista, porque ello no contribuía a la preservación

de los principios de imparcialidad, equidad en el acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación.

- ***Posibilidad de asistir en días inhábiles***

Posteriormente, como parte del ejercicio de **libertad de expresión y asociación en materia política**, se reconoció el derecho de los servidores públicos, en su calidad de ciudadanos, a asistir en días u horas inhábiles a eventos de proselitismo político a fin de apoyar a un determinado partido, precandidato o candidato, siempre y cuando no implique el uso indebido de recursos del Estado.⁶

Al resolver el recurso **SUP-RAP-75/2010**, que incluso cita el recurrente en su demanda, se consideró válido que el denunciado acudiera en un día inhábil a un mitin político en su calidad de ciudadano y militante, en pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, de asociación y de reunión, sin que hubiera utilizado recursos públicos, **ni comprometido la equidad en el proceso electoral**.

De igual modo, en la sentencia recaída al recurso **SUP-RAP-147/2011**, este órgano jurisdiccional modificó el acuerdo de neutralidad aprobado por el INE, al considerar que la prohibición relativa a que los días hábiles comprendían las veinticuatro horas debía disminuirse y ceñirse al horario de la jornada laboral.

En concordancia, esta Sala Superior ha considerado que, si bien los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política de sus respectivos partidos políticos, su actuación se debe guiar bajo los límites permitidos en la Constitución general y la legislación aplicable, a efecto de

⁶ 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”.



que su conducta en la vida partidista no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones.⁷

- ***Servidores públicos con actividades permanentes***

En esta misma línea argumentativa, este órgano jurisdiccional estableció que en los casos en que los servidores públicos se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y aquellos que les corresponda ejercer el derecho a un día de descanso por haber laborado durante seis días.⁸

En efecto, esta Sala Superior señaló que la restricción consistente en que los servidores públicos no pueden asistir a eventos proselitistas se actualiza cuando se encuentren obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, lo cual obedece a lo siguiente:

- Existe una prohibición a los servidores públicos de desviar recursos para favorecer a determinado partido, precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular.
- Se ha equiparado al uso indebido de recursos, a la conducta de los servidores públicos al asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que su simple asistencia conlleva un ejercicio indebido del cargo, ya que a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.
- Si el servidor público, debido a determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas fuera de éste.

⁷ Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-4/2014.

⁸ Tesis L/2015, de rubro "ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES".

- Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, sólo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.

- ***Necesidad de atener el principio de neutralidad***

Desde esta vertiente, esta Sala Superior ha destacado que, en atención a los principios que rigen la materia electoral, en particular, el principio de **neutralidad**, el poder público no debe emplearse para influir al elector y, por tanto, las autoridades no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos o programas sociales.

Lo que tiene como propósito inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral, de manera que, el principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Ello implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.⁹

En la evolución de estos criterios, a fin de salvaguardar la equidad en la contienda, esta Sala Superior resolvió que no solo podía existir infracción al referido precepto constitucional cuando un servidor público asistía a eventos en días hábiles, sino que **existía la posibilidad de que también en días inhábiles se pusiera en peligro el principio de neutralidad.**

⁹ Tesis relevante V/2016, de rubro “PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”.



De esta manera se ha considerado que **la asistencia de los servidores públicos a eventos de proselitismo en día inhábil no es absoluta** ni entran en ese ámbito de cobertura todos los servidores públicos.

- ***Prohibición de asistencia en días inhábiles con participación activa***

Este tipo de parámetro fijó el criterio relativo que para efectos de tener por acreditada la infracción al artículo 134 constitucional es necesario que además de la asistencia del servidor público a un evento proselitista, en día inhábil, se compruebe su **participación activa** y preponderante en el dicho evento.

Al resolver el juicio electoral **SUP-JE-50/2018**, la Sala Superior determinó no sancionar al servidor público, al considerar lo siguiente:

- Considerando que el evento denunciado se realizó el domingo diez de junio, considerado como inhábil conforme a la normativa local, se tiene que su sola asistencia no necesariamente actualiza la utilización indebida de recursos públicos.
- Quienes ocupen las gubernaturas son funcionarias y funcionarios públicos electos popularmente como integrantes y titulares del Poder Ejecutivo de la entidad y su función fundamental es determinar y coordinar la toma de decisiones de la Administración Pública, de manera que no existe base para entender que se encuentra bajo un régimen de un horario en días hábiles, ordinaria y propiamente dicho. No obstante, tratándose de días inhábiles, la sola asistencia a un evento de campaña no implica la transgresión al mencionado principio, pues no entraña por sí misma influencia para el electorado.
- Para tener por acreditada la infracción sería necesario que, además de la asistencia al evento, **se comprobara la participación activa y preponderante por parte del servidor.**
- **De las constancias se apreciaba su asistencia, pero no precisamente una intervención preponderante**, pues incluso de la descripción del segundo de los videos se indica que quien

aparece de manera destacada (conforme al acta de la Oficialía electoral) es el candidato a la gubernatura y no el sujeto denunciado”.

Cabe destacar que esta Sala Superior en el contexto de la actuación de los servidores públicos que ejercen la función de la presidencia municipal, señaló que por regla general, durante el periodo para el que son electos, tienen la calidad y responsabilidad de la función pública, por el cargo y actividad que desempeñan, como titulares del máximo órgano de gobierno a nivel municipal y, únicamente como asueto cuentan con los días inhábiles previstos normativamente, dentro de los cuales sí podrán acudir a eventos proselitistas. Se insiste, con la limitante de no hacer uso de recursos públicos ni expresiones que coaccionen al electorado, pues aún en esa hipótesis conserva la calidad de servidor público al servicio de la función.¹⁰

En este supuesto, aun cuando el hecho denunciado ocurrió en día hábil, la razón jurídica de esta Sala Superior, para sostener la sanción del funcionario público, consistió en lo siguiente: “... se advierte que en el multicitado evento, el entonces precandidato a la Presidencia de la República, Ricardo Anaya Cortés presentó a Mauricio Vila Dosal como “el próximo gobernador del Estado de Yucatán”, **al tiempo que se les observa con las manos unidas y levantadas en señal de triunfo, lo cual evidencia la participación activa y directa que dicho servidor público tuvo en el evento proselitista del PAN.**”

La doctrina jurisprudencial apuntada se afianzó por esta Sala Superior¹¹ al considerar, desde la perspectiva constitucional, que las restricciones a los titulares del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), garantizan los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio. No puede cumplirse con la obligación prevista

¹⁰ Criterio sustentado en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-13/2018.

¹¹ Criterio sustentado en el recurso de revisión SUP-REP-163/2018.



en el artículo 134 constitucional, si al mismo tiempo no se limita, en alguna medida, la libertad de su participación de manera activa en los procesos electorales.

En este contexto, al analizar el recurso **SUP-REP-85/2019**, esta Sala Superior reiteró los criterios, al establecer que la recurrente no había desvirtuado el hecho de que asistió al evento de campaña y que emitió expresiones ostentándose como funcionaria y en apoyo a Miguel Barbosa (lo cual tuvo por acreditado la Sala Especializada) y concluyó en su responsabilidad (con independencia del hecho que haya sido en día inhábil y no se erogara recurso material alguno).

Al resolver el recurso **SUP-REP-113/2019**, se consideró que los agravios de la recurrente eran ineficaces porque partía de la premisa inadecuada que, al haber asistido al evento proselitista en día inhábil y en su calidad de ciudadana, no podía incurrir en infracción al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos. Sin embargo, la razón por la cual la responsable tuvo por acreditada la infracción fue porque tuvo una participación activa y directa en el evento, con independencia de que este se llevara a cabo en día inhábil.

- **Conclusión**

En suma, la doctrina judicial de esta Sala Superior ha evolucionado y se ha perfeccionado, en la medida que actualmente los criterios sostienen que los servidores públicos pueden acudir a un evento proselitista, en atención a sus derechos de reunión y asociación en materia política, siempre que no tengan una participación activa en el mismo.

Tesis de la decisión

Son **infundados** los agravios expuestos por el gobernador de Morelos, porque la Sala Especializada realizó un análisis correcto de las

circunstancias en las que se desarrollaron los actos objeto de las denuncias, a partir de los hechos que se encontró demostrados con las pruebas del expediente.

Además, siguió los criterios que esta Sala Superior ha emitido en casos relacionados con la vulneración al principio de neutralidad, sin que para la acreditación de la infracción fuera determinante que el evento proselitista se llevó a cabo en un día inhábil ni que el recurrente no se hubiera ostentado como servidor público.

Consideraciones que sustentan la decisión

Como se adelantó, son **infundados** los agravios del recurrente en los que manifiesta que la responsable valoró indebidamente la restricción constitucional contenida en el artículo 134, párrafo séptimo, porque no tomó en cuenta que asistió en un día inhábil y no erogó recursos para participar en el evento proselitista, por lo que actuó legítimamente en ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y asociación.

En efecto, el recurrente parte de la premisa equivocada de que la aludida infracción solo se puede actualizar cuando el servidor público acude en días hábiles a los actos de proselitismo. Sin embargo, como se precisó, de acuerdo con los criterios sostenidos por esta Sala Superior, la norma constitucional tiene la finalidad de evitar y disuadir conductas indebidas de los servidores públicos que pudieran generar una presión o influencia indebida en el electorado, la cual se presume cuando existe una participación activa de dichos funcionarios.

Por ello, la infracción a la prohibición constitucional bajo análisis puede actualizarse también cuando los servidores públicos participan en días inhábiles en actos proselitistas.

En el caso, el recurrente no toma en cuenta que la razón esencial de la responsable, para considerar acreditada la infracción, es que su



participación en el acto proselitista fue activa, ya que consideró que su presencia fue central, principal y destacada, en atención no solo a las propias manifestaciones del ahora recurrente en dicho evento, sino a las expresiones de todos los participantes, quienes le reconocieron en su carácter de gobernador de Morelos y le agradecieron su presencia y apoyo al entonces candidato a la presidencia municipal.

Se debe destacar que el derecho que pudiera asistirle para concurrir a un evento proselitista encuentra límites tratándose de determinados servidores públicos a quienes por la naturaleza del cargo que ejercen no pueden tener una participación directa en el evento.

Al respecto, esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JRC-13/2018, consideró que, por regla general, durante el periodo para el que son electos, los presidentes municipales tienen la calidad y responsabilidad de la función pública por el cargo y actividad que desempeñan (como titulares del máximo órgano de gobierno a nivel municipal) y únicamente, como asueto, cuentan con los días inhábiles previstos normativamente, dentro de los cuales, sí podrán acudir a eventos proselitistas, **con la limitante de no hacer uso de recursos públicos ni expresiones que coaccionen al electorado.**

En el mismo sentido, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-163/2018, la Sala Superior estableció que los funcionarios públicos que ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), tienen la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, aun cuando asistan en días inhábiles, pidan licencia o no se ostenten como servidores, porque no es posible desvincular su carácter de servidores públicos.

Además, deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.

De ahí que sea irrelevante que el recurrente no se haya ostentado expresamente como gobernador de Morelos para tener por acreditada la infracción, pues esta deriva de su participación activa en el evento proselitista, en el que, además, sí se le identificó con tal carácter, como lo sostuvo la responsable, ya que él reconoce que los demás participantes lo presentaron como gobernador y en ese carácter le agradecieron por su presencia.

En ese sentido, debe **desestimarse** su alegación respecto de que no puede ser responsable por actos de terceros, ya que no se le consideró responsable porque se hayan referido a él como gobernador de Morelos, sino que ello derivó del contexto de su participación activa en el evento.

Bajo estas características, debe decirse que no era suficiente que la asistencia de la recurrente al evento proselitista se realizaré en día inhábil, sino que, por su calidad, la función ejercida tenía la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, lo cual sí aconteció y no es cuestionado efectivamente por el recurrente.

De tal manera que no asiste razón al recurrente cuando afirma que no existieron elementos para sancionar, porque no se ostentó con su carácter de servidor público y acudió al evento en ejercicio de sus derechos político-electorales en un día inhábil, ya que no es posible desvincular su carácter de gobernador de Morelos, de ahí que se encontraba restringida su participación activa en eventos de carácter proselitista.

Por ello, contrario a lo que afirma el recurrente, la acreditación de la infracción no atendió a la mención por parte de terceros, ni se le atribuye responsabilidad por la conducta de otros sujetos.

En cuanto a la indebida valoración de pruebas que alega, se trata de un argumento ineficaz, porque solo refiere que no se encontraron elementos objetivos para establecer su responsabilidad en la infracción, sin que controvierta la valoración puntual de los elementos probatorios que hizo la



responsable, ni los hechos que se tuvieron por acreditados, ya que sus manifestaciones están dirigidas exclusivamente a la apreciación de la acreditación de la infracción y no a desvirtuar o negar los hechos que tuvo la responsable como probados.

Por otro lado, si bien, como lo refiere el recurrente, no se acreditó la aplicación de recursos públicos, ello en modo alguno puede generar la modificación del fallo impugnado, porque esta circunstancia también fue reconocida por la responsable y no fue lo que motivó la acreditación de la infracción, sino su participación de manera activa en el evento denunciado, lo que, se insiste, no es combatido argumentativamente.

También es **infundado** el argumento del recurrente sobre que el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución General establece una hipótesis de resultado y no de peligro, pues la citada restricción constitucional tiene la finalidad de que los servidores públicos actúen con responsabilidad en el uso y cuidado de los recursos públicos que se les entregan o disponen de ellos en el ejercicio de su encargo (recursos materiales e inmateriales), destinándolos para el fin propio del servicio público correspondiente, y cuidando que terceras personas no los empleen para otro fin diverso, que perjudique la equidad en la contienda¹².

Por ello no es necesario un resultado para poner en peligro los bienes jurídicos tutelados por la citada norma constitucional.

Finalmente, su alegación sobre que el proyecto es incongruente porque se acreditó que no tuvo la intención de cometer la infracción y aun así se le sanciona por violación al principio de imparcialidad, resulta **ineficaz**, en tanto que la sanción derivó de su participación activa en el evento, lo que puso en peligro la equidad en la contienda, como ha quedado expuesto.

¹² Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-85/2019.

9.2. Agravios del PAN

Tesis de la decisión

Es **infundado** el agravio relativo a la falta de exhaustividad en la investigación, dado que la autoridad instructora atendió expresamente a la solicitud del denunciante, consistente en dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE con la factura que presuntamente circulaba en redes sociales.

Por otra parte, son **ineficaces** los argumentos referentes a que deben ser tomados en consideración los votos concurrentes formulados en la sentencia impugnada, dado que no es posible asumir como agravio lo expuesto en esos posicionamientos.

Consideraciones que sustentan la decisión

Al respecto, de los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el procedimiento especial sancionador se rige preponderantemente por el *principio dispositivo*, a partir del cual el denunciante tiene la carga de ofrecer y aportar las pruebas que sustenten su denuncia, dado los plazos brevísimos.

Tal característica tiene sustento atendiendo al tipo de proceso, dispositivo o inquisitorio, los cuales obedecen a la naturaleza de las facultades otorgadas a la autoridad para investigar la verdad jurídica.

En el proceso dispositivo, las facultades de la autoridad deben partir de los hechos y las pruebas aportadas por las partes (la litis se fija por los hechos aducidos y alegados por ellas), así como los medios de prueba.

Si bien, en principio, se reducen a los aportadas por las partes, la autoridad está en posibilidad de recabar elementos adicionales cuando expresamente así lo solicite el denunciante o cuando de los elementos probatorios aportados se desprendan indicios suficientes que justifiquen su actuación.



Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior que, por su naturaleza, el denunciante o sujeto que inicie este tipo de procedimientos tiene la carga de la prueba, por lo que tiene que ofrecer, preparar y exhibir los elementos con que cuente o, en su caso, mencionar los que se habrán de requerir cuando no esté en aptitud legal de recabarlos.

Además, debe expresar con toda claridad los hechos y acreditar las razones por las que considera que se demostrarán sus afirmaciones. Ello con el objeto de que se generen los indicios suficientes con base en los cuales la autoridad electoral, de estimarlo procedente, determine la realización de otras diligencias en el marco de la investigación.¹³

No obstante, también debe tomarse en cuenta que esta Sala Superior ha sostenido que si bien, en principio, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad para que, conforme al ejercicio de sus facultades, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.¹⁴

El entendimiento armónico de lo expuesto, atendiendo a la naturaleza del procedimiento especial sancionador, lleva a concluir que la potestad investigadora únicamente debe desplegarse si se presentaron pruebas que arrojen indicios suficientes respecto a la actualización de conductas que impliquen conductas ilícitas, de modo que la autoridad tome las medidas

¹³ Al respecto resulta aplicable la *ratio essendi* de la jurisprudencia 12/2010, de rubro "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE."

¹⁴ Jurisprudencia 22/2013, de rubro "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN".

para allegarse de elementos adicionales para estar en aptitud de resolver de manera adecuada respecto a la conducta denunciada.

Análisis del caso

En la denuncia primigenia, el ahora recurrente solicitó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización para que se pronunciara respecto de los gastos realizados en el evento denunciado, así como aquellos para la visita del servidor público denunciado, dado que a través de la aplicación de mensajería WhatsApp circulaba una factura con el supuesto monto pagado al servidor público.

Ello, porque en opinión del denunciante, se observaba el despliegue de diversos recursos materiales y de infraestructura que generan gastos económicos que deben reportarse para el tope de gastos de campaña.

En esos términos se advierte de la denuncia presentada por el PAN:¹⁵

Solicito a la autoridad, que se de vista a la **Unidad Técnica de Fiscalización**, para que se pronuncie respecto de los gastos erogados en el evento aquí descrito, en los cuales se observa el despliegue de diversos recursos materiales y de infraestructura, que generan gastos económicos, que se deben reportar para el tope de los gastos de campaña, cuyo propósito en velar por la equidad en la contienda electoral, aunado a toda la parte operativa que conlleva la realización de un evento de tal magnitud, por lo anterior, solicito que se investiguen los costos operativos que se han erogado para la visita del Gobernador de Morelos al municipio de Huejutla de Reyes, ya que en la redes sociales y mediante mensajes vía WhatsApp está circulando una imagen con una factura que de acuerdo a la información que contiene, el emisor es **RAÚL BADILLO RAMÍREZ**, el receptor es **CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO**, en su concepto se lee "CONFERENCIA CON MUJERES ASESORAMIENTO DE IMAGEN PÚBLICA Y ENTREVISTAS RESPALDO A CANDIDATO" el monto que se pagó en esta transacción es de \$1,400,000.00 un millón cuatrocientos mil pesos moneda nacional y como forma de pago establece **03 Transferencia electrónica de fondos**.

Se anexa la imagen de la factura:

¹⁵ Foja cincuenta y dos del expediente de la Sala Especializada.



Ante ello, en el acuerdo de emplazamiento de veinte de enero de dos mil veintiuno,¹⁶ la autoridad sustanciadora ordenó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización, con copia certificada del expediente, “por la posible actualización de algún acto antijurídico susceptible de ser sancionable en esa materia”, a efecto de que, en el ámbito de su competencia, determinara lo que en Derecho correspondiera.

En ese tenor, contrario a lo referido por el recurrente, la autoridad instructora (Unidad Técnica de lo Contencioso) atendió a la solicitud que formuló en su queja primigenia y remitió las constancias a la autoridad fiscalizadora para que determinara lo conducente en atención a planteamiento del denunciante, situación que se advirtió en la sentencia impugnada,¹⁷ por lo que la Sala Especializada no estaba obligada a realizar mayores diligencias sobre ese punto.

Máxime que, en la propia sentencia impugnada, la responsable advirtió que la mención a la aludida factura se realizó en el contexto de la petición de vista a la Unidad de Fiscalización.

Sobre el particular, ha sido criterio de este Tribunal Electoral¹⁸ que las diligencias para mejor proveer son facultades potestativas del órgano resolutor, las cuales se ejercen cuando se considere que en autos no se encuentran elementos suficientes para resolver.

Por lo contrario, si el recurrente estimaba que la autoridad instructora debía solicitar informes al Ayuntamiento de Huejutla de Soto, Hidalgo y al Servicio de Administración Tributaria, sobre la existencia y veracidad de la factura

¹⁶ Foja trescientos noventa y cuatro del expediente de la Sala Especializada.

¹⁷ Foja cinco.

¹⁸ Jurisprudencia 9/99, de rubro “DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR.

(como ahora lo aduce en su demanda de recursos de revisión) debió señalarlo así en su queja.

En tanto que la vista a la Fiscalía General de la República¹⁹ que se ordenó en la sentencia impugnada, no implicó un deslinde como lo refiere el recurrente, sino que atendió a que, en la audiencia de pruebas y alegatos, el gobernador de Morelos solicitó se diera vista al órgano competente ante el presunto uso de un documento falso.

Además, se debe resaltar que, contrario a lo manifestado por el partido político recurrente, la autoridad resolutora sí llevó a cabo diligencias para mejor proveer en el tema relativo al uso de recursos públicos, pues requirió al gobernador, al jefe de la oficina de la gubernatura y a la Secretaría de Hacienda, todos ellos del estado de Morelos.

De lo que concluyó que no había elementos, ni siquiera indiciarios, para establecer que los gastos utilizados por el gobernador de Morelos, para su visita al estado de Hidalgo, se hubieran realizado con recursos públicos, precisando que correspondía al denunciante aportar las pruebas pertinentes para acreditar la irregularidad denunciada, lo que en el caso no aconteció.

Lo anterior no es cuestionado por el partido político recurrente, pues se limita a señalar que se omitió indebidamente realizar mayores diligencias, lo cual, como se precisó, es infundado.

Por otra parte, se consideran **ineficaces** los planteamientos en los que el recurrente afirma que deben ser tomados en cuenta los votos concurrentes emitidos por la magistrada Gabriela Villafuerte Coello y el magistrado Luis Espíndola Morales, en cuanto al uso de recursos públicos.

¹⁹ Al tomar en cuenta las funciones del órgano público autónomo respecto a la investigación y persecución de delitos.



Al respecto, este órgano jurisdiccional ha considerado que la promoción de los medios de impugnación exige la mención expresa y clara de los agravios que cause el acto impugnado, de manera que tales planteamientos deben confrontar todas las consideraciones esenciales que llevaron a asumir la determinación que se combate.

En ese sentido, se ha considerado que acceder a la solicitud de la parte actora con la mera referencia de estimar como suyos argumentos expuestos por un magistrado disidente en un voto particular, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial.²⁰

De ahí que la ineficacia de los argumentos del PAN radica en que no se puede asumir como agravio lo expuesto en un voto concurrente, pues corresponde al recurrente controvertir con argumentos propios la decisión que considera le causa una afectación, aunado a que no expone cuál argumento asume ni de qué manera le pueda servir para controvertir la sentencia.

9.3. Individualización de la sanción

Tesis de la decisión

Los agravios resultan **infundados** e **ineficaces**, dado que la autoridad responsable fue clara y exhaustiva al realizar la individualización de la sanción, sin que esas consideraciones sean cuestionadas por el recurrente.

Consideraciones que sustentan la decisión

De conformidad con lo previsto en el artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la

²⁰ Jurisprudencia 23/2016, de rubro "VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS".

individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c. Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Análisis del caso

Una vez acreditada la responsabilidad por parte del gobernador de Morelos, consistente en la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la Sala Especializada procedió a calificar la gravedad de la falta en que incurrió.

- En primer término, precisó los elementos para el análisis contextual y la calificación de las infracciones acreditadas, para lo cual citó los elementos definidos por esta Sala Superior que permiten determinar el grado de la falta: levísima, leve o grave, en el entendido de que este último supuesto puede calificarse a su vez como de gravedad: ordinaria, especial o mayor. Asimismo, refirió lo dispuesto en los artículos 456 a 458 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuanto a topes mínimos y máximos para la imposición de una sanción.



- Respecto al bien jurídico tutelado, se indicó que consistía en la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda previstos en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución general. En cuanto a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, precisó que la conducta versó en la asistencia del servidor público a un evento proselitista, el once de octubre de dos mil veinte, en el municipio de Huejutla de Reyes, Hidalgo.
- Señaló que la infracción fue realizada a través de una sola conducta, respecto de la cual, de los elementos de prueba, no se advertía que el servidor público tuviera la intención de realizar la conducta que se ha calificado como ilícita.
- Por cuanto hace al contexto fáctico y medios de ejecución, razonó que la conducta consistió en la asistencia del servidor público a un evento proselitista, dentro del proceso electoral en Hidalgo para la renovación de Ayuntamientos.
- Refirió que no existía elemento de prueba del que se advirtiera que el denunciado obtuvo un beneficio económico y no se configuraba la reincidencia de la conducta.
- Posteriormente, a fin de llevar a cabo la calificación de la falta, la Sala Especializada indicó que debía definir los alcances del artículo 457 de la Ley Electoral que tiene como objetivo principal la regulación del procedimiento que se debe seguir cuando autoridades de cualquiera de los tres órdenes de gobierno cometan infracciones en el ámbito electoral, entre otras conductas.
- Señaló que en materia de infracciones administrativas electorales corresponde a la Sala Especializada, y no a autoridad diversa, resolver sobre su actualización y calificar la gravedad correspondiente, mientras que a los superiores jerárquicos, o quienes hagan sus veces, compete determinar y aplicar la sanción.

- Así, en atención a las circunstancias específicas de ejecución de la conducta, consideró procedente calificar la infracción como grave ordinaria, dada la relevancia de las consideraciones relativas a:
 - El bien jurídico afectado es la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, contenidos en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución general, al asistir a un evento proselitista y en el cual un aspecto central fue hacer referencia al cargo con el cual participada, y con ello se ejerció una presión indebida en el electorado.
 - Se acreditó una infracción a la Constitución general.
 - La conducta fue singular, sin beneficio o lucro.
 - No se advertía intención en la conducta, ni reincidencia.
- Al tener por actualizada la infracción y calificada, se ordenó remitir copia certificada de la sentencia y de las constancias del expediente al Congreso de Morelos, para que con base en el marco constitucional y legal que resulta aplicable a dicho órgano legislativo, llevara a cabo el procedimiento correspondiente y determinara la sanción que le resultara aplicable al gobernador, con fundamento en artículo 108 de la Constitución general y 134 de la Constitución local y la tesis XX/2016.²¹

Como puede advertirse, el agravio es **infundado**, porque la Sala Especializada analizó los elementos para individualizar la sanción.

Por otro lado, lo **ineficaz** del agravio radica en que el recurrente omite desvirtuar eficazmente el ejercicio de fundamentación y motivación realizado, ya que se limita a manifestar de forma genérica que es una inadecuada interpretación de las disposiciones constitucionales y legales, lo que evidencia una incongruencia y falta de exhaustividad en el fallo, aunado a que no fueron analizados lineamientos para evidenciar de forma

²¹ De rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO”



clara, cómo fue que se llegó a la conclusión de calificar como grave ordinaria la infracción.

Por otra parte, debe **desestimarse** que el argumento del recurrente referente a que la resolución carece de congruencia y exhaustividad, puesto que por un parte se sanciona y, por la otra, se afirma que no existió ánimo de vulnerar los principios (párrafo 151), lo que le coloca en incertidumbre e inseguridad jurídica.

Ello, porque si bien al analizar el apartado de intencionalidad, la Sala Especializada consideró que, de los elementos de prueba, no se advertía que el servidor público tuviera la intención de realizar la conducta que se ha calificado como ilícita, se trata de uno elemento que debe analizar la autoridad para individualizar la sanción, por lo que no representa una incongruencia en torno a la acreditación de la infracción y consecuente responsabilidad.

De ahí que, la ausencia de dolo no puede ser eximente de responsabilidad, como lo pretende el recurrente, pues el ilícito administrativo se actualiza con independencia de la voluntad deliberada, al dejar de observarse la normativa atinente.

Así, la falta se configura, con independencia de que el incumplimiento provenga de una conducta dolosa o culposa, esto es, que medie una intención o voluntad, o derive de una actitud negligente, ya que la razón para reprimirla y sancionarla es el incumplimiento de la norma por parte del servidor público.

10. Conclusión

Al desestimarse los agravios hechos valer por los recurrentes, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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.