



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SCM-JE-53/2024 Y
SCM-JE-55/2024 ACUMULADOS

PARTE ACTORA:
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y
OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MORELOS

MAGISTRADO EN FUNCIONES:
LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

SECRETARIA:
NOEMÍ AIDEÉ CANTÚ HERNÁNDEZ

COLABORÓ:
YESSICA OLVERA ROMERO

Ciudad de México, once de julio de dos mil veinticuatro¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **acumula los juicios** al rubro identificados y **revoca parcialmente** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el expediente TEEM/PES/10/2023-2, para los efectos que se precisan, con base en lo siguiente:

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS	5
PRIMERA. Jurisdicción y competencia.	5
SEGUNDA. Acumulación.	6
TERCERA. Requisitos de procedencia.	7
CUARTA. Cuestión previa.	8
QUINTA. Síntesis de agravios.	10
SEXTA. Estudio de fondo.	17
I. Resolución controvertida	17
II. Caso concreto.....	26

¹ En adelante las fechas se entenderán referidas al presente año, salvo precisión en contrario.

A.	Actos anticipados de precampaña y/o campaña	27
B.	Promoción personalizada	49
C.	Uso indebido de recursos públicos	62
D.	Falta en el deber de cuidado de MORENA	68
	SÉPTIMA. Efectos de la sentencia	69
	RESUELVE.....	70

GLOSARIO

Autoridad responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Morelos
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciado	Rafael Reyes Reyes, en su carácter de presidente Municipal del Ayuntamiento de Jiutepec, Morelos
Queja 33	Queja identificada con la clave IMPEPAC/CEE/CEPQ/PES/033/2023, interpuesta por Joanny Guadalupe Monge Rebollar
Queja 39	Queja identificada con la clave IMPEPAC/CEE/CEPQ/PES/039/2023, interpuesta por Jonathan Efrén Márquez Godínez
IMPEPAC electoral o Instituto	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PAN	Partido Acción Nacional
Parte actora o parte promovente	Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procedimiento o PES	Procedimiento especial sancionador
Resolución controvertida o resolución impugnada	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el procedimiento especial sancionador TEEM/PES/10/2023-2



De la narración de hechos que la parte actora hace en sus demandas, así como de las constancias de los expedientes, se advierte lo siguiente.

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

I. PES.

1. Interposición de quejas. En su oportunidad, el PAN (Queja 33) y el PRI (Queja 39) interpusieron, respectivamente, sendas quejas en contra del Denunciado por posibles actos anticipados de precampaña y/o campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, según cada caso, dada la propaganda denunciada en espectaculares y bardas, así como una publicación realizada en la red social Instagram.

2. Medidas cautelares. Por acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, el IMPEPAC se pronunció respecto de las medidas cautelares solicitadas en la Queja 39, determinando, esencialmente, el retiro de la propaganda entonces denunciada y ordenando al Denunciado solicitar a sus simpatizantes abstenerse de realizar conductas que pudieran influir en el proceso electoral local.

3. Admisión y audiencia. Después de realizar diversas diligencias, el ocho de septiembre de dos mil veintitrés el, Instituto electoral determinó la acumulación y admisión de las Quejas 33 y 39. Asimismo, el diez de octubre de ese mismo año, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente.

4. Recepción y trámite ante el Tribunal local. Una vez sustanciado el PES, por acuerdo de trece de octubre de dos mil veintitrés, se recibieron las constancias en el Tribunal local y se

le dio el trámite correspondiente bajo el número de expediente TEEM/PES/10/2023-2 del índice del aludido órgano jurisdiccional.

No obstante, mediante acuerdo de diecisiete de octubre siguiente, la autoridad responsable estimó necesario ordenar diligencias para efecto de mejor proveer, ordenando al Instituto electoral requerir distinta documentación tanto a las personas propietarias de los domicilios en que se señaló se encontraba la propaganda denunciada, a los ayuntamientos de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco, al Instituto de Servicios Registrales y Catastrales del Estado de Morelos y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

5. Resolución impugnada. Una vez agotadas las diligencias aludidas, se admitieron las quejas en su oportunidad y el veintiséis de abril, la autoridad responsable emitió resolución, en la cual declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas al denunciado por supuestos actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada y uso de recursos públicos, y a MORENA, por la falta del deber de cuidado.

II. Juicios electorales.

1. Demanda. Inconformes con lo anterior, el uno y tres de mayo, respectivamente, la parte denunciante presentó ante la autoridad responsable las demandas que originaron los juicios electorales en los que se actúa.

2. Recepción y turno. El seis y siete de mayo siguientes, se recibieron en esta Sala Regional las constancias atinentes, con las que en su oportunidad la magistrada presidenta ordenó integrar los expedientes **SCM-JE-53/2024** y **SCM-JE-55/2024**, respectivamente, mismos que fueron turnados a la ponencia a



cargo del magistrado en funciones Luis Enrique Rivero Carrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Instrucción. En su oportunidad, se ordenó radicar los juicios indicados, con posterioridad y al estimar que se encontraban reunidos los requisitos legales para ello, se admitieron a trámite las demandas para, finalmente, acordar el cierre de instrucción.

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, toda vez que son juicios electorales promovidos por el PAN y PRI para controvertir la resolución impugnada en que fueron parte y en que denunciaron actos anticipados de precampaña y/o campaña, promoción personalizada y uso de recursos públicos atribuida al Denunciado; supuesto competencia de esta Sala Regional y entidad federativa -Morelos- en que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución: Artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción X.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos 164, 165, 166 fracción X, 173 párrafo primero y 176 fracción XIV.

Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -de conformidad con la Ley de Medios-, emitidos por el presidente de la Sala Superior que modificaron los lineamientos previos que establecían que las salas regionales

están facultadas para formar un juicio electoral para respetar el derecho de acceso a la justicia y contemplan dicho juicio como uno de los medios de impugnación que pueden ser integrados en esta Sala Regional².

Acuerdo INE/CG130/2023, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que establece el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

SEGUNDA. Acumulación.

Esta Sala Regional considera que en el caso procede acumular los expedientes de los juicios en que se actúa, pues del análisis de las demandas es posible establecer que hay conexidad en la causa³, al existir identidad en el órgano responsable y el acto impugnado.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 180 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 31 de la Ley de Medios, en relación con el 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, se decreta la acumulación del expediente **SCM-JE-55/2024** al diverso **SCM-JE-53/2024**, por ser este el que se recibió e integró en primer lugar, según el registro que lleva la Secretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, **deberá glosarse copia certificada** de la

² En el juicio electoral SUP-JE-1411/2023 [recibido una vez vigentes los lineamientos a que se hace alusión referidos] la Sala Superior sostuvo que en "... los Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral [...] se incorporaron los 'juicios electorales' para asuntos que no puedan ser controvertidos vía la Ley de Medios", de donde se advierte que esta vía -juicio electoral- permite conocer aquellos medios de impugnación que no tengan otra vía específica para su conocimiento y resolución.

³ Doctrinariamente se ha establecido que existe "CONEXIÓN DE CAUSA", cuando las acciones ejercidas tienen elementos comunes, básicamente el objeto del juicio y la causa de pedir, esto es, en la relación jurídica que los vincula sustantivamente.



resolución en el expediente acumulado.

TERCERA. Requisitos de procedencia.

Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 2, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 13 párrafo 1 inciso b) y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

a) Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito, en ellas quienes integran la parte actora hicieron constar su denominación y quienes acuden en su representación señalaron su nombre y asentaron sus firmas autógrafas, respectivamente; identificaron el acto impugnado; mencionan los hechos base de la impugnación y los agravios que estiman les causan afectación, así como la autoridad a la que se le imputa.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la autoridad responsable notificó personalmente la resolución impugnada a la parte actora los días veintisiete y veintinueve de abril⁴; mientras que en el caso del juicio SCM-JE-53/2024, la demanda se presentó el uno de mayo, y por lo que hace al juicio SCM-JE-55/2024 la demanda se presentó el tres de mayo siguiente; es decir, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

c) Legitimación e interés jurídico. En ambos juicios electorales, la parte actora está legitimada y tiene interés jurídico, por ser partidos políticos nacionales que promueven dos medios de impugnación para controvertir la resolución impugnada emitida por el Tribunal local, en la cual fueron parte; de ahí que les asiste el derecho a impugnar el fallo.

⁴ Lo cual se puede corroborar de las cédulas de notificación personal visibles en las páginas 196 y 198 del cuaderno accesorio único del expediente SCM-JE-53/2024.

d) Personería. Joanny Guadalupe Monge Rebollar y Jonathan Efrén Márquez Godínez cuentan con personería para promover los juicios en representación del PAN y el PRI, respectivamente, en términos de lo dispuesto en el artículo 13 párrafo 1 inciso a) de la Ley de Medios, pues tal calidad les fue reconocida por la autoridad responsable en el juicio local, al ser quienes promovieron los medios de impugnación a los que recayó la resolución impugnada, como se advierte de las constancias que obran en los expedientes⁵.

d) Definitividad. El acto es definitivo y firme en términos del artículo 80 párrafo 2 de la Ley de Medios, ya que la legislación aplicable no establece la posibilidad de combatir la resolución impugnada a través de otro medio de defensa previo.

Así, al estar colmados los requisitos de procedencia de los medios de impugnación que nos ocupan, lo conducente es realizar el estudio de fondo de las demandas planteadas.

CUARTA. Cuestión previa.

Durante la instrucción de los juicios acumulados en que se actúa, el Denunciado acudió a presentar un escrito con el propósito de presentar alegatos en los mismos solicitando que fueran tomados en consideración en el momento de resolver dichos medios de impugnación; cuestión que fue reservada por la magistratura instructora y cuyo pronunciamiento enseguida se aborda.

⁵ Véase jurisprudencia 33/2014 de la Sala Superior de rubro: **LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 43 y 44.



Al respecto, dichos escritos **deben desestimarse** en tanto que, de conformidad con los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -de conformidad con la Ley de Medios-, emitidos por el presidente de la Sala Superior⁶ previamente citados, lo cierto es que no existe una etapa procesal dentro de los juicios electorales en que la parte denunciada en un procedimiento de origen cuya resolución se cuestiona ante esta Sala Regional, deba remitir escrito con alegatos.

En todo caso, la Ley de Medios prevé en su artículo 12 que serán partes en el procedimiento de los medios de impugnación que contempla, la parte actora, la autoridad responsable y la o el tercero interesado, entendiéndose este como la persona ciudadana, el partido político, la coalición, la persona candidata, la organización o la agrupación política o de la ciudadanía, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende quien acciona, lo que en el caso puede deducirse como pretensión del escrito presentado por el Denunciado en ambos juicios.

No obstante, tampoco es posible tomar en consideración su contenido aun mediante la figura de parte tercera interesada en tanto que, para ello, el escrito correspondiente debió presentarse dentro de las setenta y dos horas en que se fijó en estrados de la autoridad responsable la cédula mediante la que se hizo de conocimiento público la interposición de los presentes juicios,

⁶ Que modificaron los lineamientos previos que establecían que las salas regionales están facultadas para formar un juicio electoral para respetar el derecho de acceso a la justicia y contemplan dicho juicio como uno de los medios de impugnación que pueden ser integrados en esta Sala Regional.

ello de conformidad con lo previsto en el artículo 17 párrafo 1 inciso b) y párrafo 4, lo que no acontece en los presentes juicios⁷.

QUINTA. Síntesis de agravios.

En atención a lo previsto en las jurisprudencias 3/2000, de este Tribunal Electoral de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**⁸, y 2/98 de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**⁹, se advierte que la parte actora controvierte la resolución impugnada en términos esencialmente similares conforme a los siguientes motivos de disenso:

De inicio, refirió que la autoridad responsable tardó más de once meses para emitir la resolución impugnada y que lo hizo sin atender al deber de estudiar la totalidad de los planteamientos que hicieron valer las partes y las pruebas que fueron ofrecidas y allegadas al expediente del Procedimiento.

Lo anterior porque, según refiere, la autoridad responsable debió analizar todos y cada uno de los elementos típicos de los actos anticipados de precampaña y campaña, mientras que se limitó a establecer que los elementos de la propaganda denunciada no contenían algún equivalente a un llamamiento al voto.

⁷ Debido a que el plazo correspondiente en el Juicio SCM-JE-53/2024 el plazo de setenta y dos horas transcurrió de las dieciocho horas con cero minutos del dos de mayo a la misma hora del día cinco de mayo, mientras que el escrito del Denunciado se presentó en esta Sala Regional a las diecisiete horas con un minuto del nueve de mayo; mientras que en el Juicio SCM-JE-55/2024 el plazo de setenta y dos horas transcurrió de las doce horas con cero minutos del cuatro de mayo a la misma hora del día siete de mayo, mientras que el escrito del Denunciado se presentó en esta Sala Regional a las diecisiete horas con un minuto del nueve de mayo.

⁸ Consultable en Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral, páginas 122 y 123.

⁹ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.



Señala en particular sobre el estudio del elemento subjetivo, que la autoridad responsable pasó por alto que para la demostración de la conducta no se exige solo la identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de llamados al voto, sino que debió analizar las publicaciones de modo que valorara si se presentaron equivalentes funcionales.

Por el contrario, aduce que la autoridad responsable se limitó a tal argumento sin atender al contexto en que fueron publicitadas las expresiones de la propaganda denunciada, pues el Denunciado, a la postre, se registró como candidato a diputado local por MORENA, lo que no valoró el Tribunal local.

Por lo que hacía a la trascendencia de las publicaciones, la parte actora señala que el Tribunal local debió realizar un estudio contemplando el contexto en que se emitieron los mensajes, pues no tomó en consideración que el Denunciado se encargó de posicionar su nombre e imagen, bajo la investidura de alcalde.

A juicio de la parte promovente, la autoridad responsable se limitó a citar un criterio jurisprudencial, sin hacer un análisis de fondo del por qué las manifestaciones en cuestión, previo al inicio del proceso electoral local constituyen o no actos anticipados de precampaña y campaña, omitiendo analizar de manera integral los elementos típicos, dejando de lado la serie de acciones publicitarias tendentes al posicionamiento del Denunciado.

La parte actora señala que en la resolución controvertida se estableció que se encontraban acreditados los elementos temporal y personal, siendo que respecto al elemento subjetivo se limitó a referir que “... de los mensajes pintados en las bardas,

espectaculares y la publicación de Instagram no se advierte algún llamamiento a votar por alguna candidatura en específico en la próxima elección, ni presenta ninguna plataforma electoral, así como tampoco contiene algún elemento que pudiera entenderse como una solicitud de apoyo a su eventual postulación.”.

Para la parte promovente, contrario a tal afirmación sí existió el elemento subjetivo toda vez que la publicidad fijada se realizó con la finalidad de que se encontrara posicionado ante su posterior postulación como candidato a diputado local por MORENA.

Desde su perspectiva, los actos denunciados tuvieron la finalidad de posicionar la imagen y nombre del Denunciado y la sobreexposición de su persona le generó un beneficio inherente al darse a conocer a la ciudadanía incluso antes de un registro formal a una precandidatura o candidatura, lo que pudo corroborarse por el Tribunal local de haber seguido los parámetros señalados por la Sala Superior de este Tribunal Electoral en la jurisprudencia 4/2018 de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**¹⁰.

En ese sentido, para la parte actora en la resolución impugnada no se hizo un análisis de los elementos de la propaganda que incluyera el estudio de su contexto integral para determinar si las expresiones denunciadas constituyen o contienen algún

¹⁰ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.



equivalente funcional a una solicitud de apoyo electoral, ya sea expreso o bien, como se señala en la jurisprudencia a que aludió, que pudiera tener un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

Además, refiere que se dejó de lado que tales manifestaciones no fueron aisladas, sino que se trató de una estrategia sistematizada desde el mes de mayo de dos mil veintitrés, que fueron reiterativos y continuos.

En relación con ello señala que en el expediente y la resolución controvertida no se desprende que el IMPEPAC hubiera realizado investigaciones consistentes en saber quién contrató la publicidad del medio de comunicación y en consecuencia quién contrató y difundió la imagen del Denunciado y logo periodístico en espectaculares, por lo que el Tribunal local debió ordenar al Instituto electoral *“...mayores diligencias que permitieran saber porque se difundió esa publicidad y quien la ordeno y/o pago(sic)”*.

Enseguida, la parte actora señala que el Tribunal local se limitó a decir que con la publicidad y frases citadas no se pretendió destacar elementos personales del entonces presidente municipal, lo que estima no fue desarrollado ni fundamentado, pues no hay un estudio sobre la responsabilidad del Denunciado ni el impacto que tuvo debido a que fue el único beneficiario de dicha publicidad.

En otro motivo de disenso, la parte actora retoma que mediante acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés respecto a las medidas cautelares que en su momento se solicitaron, la autoridad responsable había ordenado al Denunciado que *“en un plazo que no podrá exceder de tres días*

hábil... realice gestiones tendientes a solicitar a sus simpatizantes que se abstengan de realizar conductas que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024, tales como la colocación de propaganda fija mediante la colocación de espectaculares o rotulación de bardas, inclusive en Transporte Público tendientes a posicionar el nombre o apellido del servidor (sic)”.

No obstante, la parte promovente señala que del expediente o la resolución controvertida no se desprende que se haya realizado una valoración en torno a esa actuación, es decir, la omisión del Denunciado de realizar ese llamamiento a sus simpatizantes, por lo que, considera que no existió voluntad para el cese de la conducta infractora, ni la autoridad responsable le realizó algún tipo de apercibimiento que fuera valorado al emitir la resolución controvertida.

La parte actora señala que por lo que hace la responsabilidad de MORENA por falta en su deber de cuidado, el Tribunal local únicamente se limitó a concluir que era inexistente la responsabilidad del señalado partido sin mayor desarrollo, lo que estima es contrario a derecho pues ni el Denunciado ni el señalado partido realizaron actos tendentes al cese de la conducta infractora, ni antes ni al momento de ser conocedor de la publicidad denunciada.

En un segundo grupo de motivos de disenso, la parte actora se duele del estudio llevado a cabo por el Tribunal local, por cuanto al tema del uso de recursos públicos con la comisión de las conductas denunciadas.

Al respecto, sostiene que la autoridad responsable se limitó a señalar que con las pruebas del expediente se desprendía que



el Denunciado, los ayuntamientos de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco, todos de Morelos, manifestaron que no ordenaron, contrataron o participaron en las pintas denunciadas y que por tanto era inexistente el uso indebido de recursos públicos atribuidos al Denunciado.

Sin embargo, para la parte promovente, tales manifestaciones son contrarias a lo que obra en las constancias del expediente, pues según afirma, la oficialía del IMPEPAC el veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés hizo constar las respuestas que recibió de la diligencia en que entrevistó a una persona que había rentado un espacio en que se encontró parte de la propaganda denunciada y que en respuesta a la pregunta *“¿realizó algún tipo de convenio para la colocación del espectacular con elementos alusivos al ciudadano Rafael Reyes Reyes?”* señaló que *“...el espectacular lo rento a quien me pague”*.

A partir de esa respuesta, para la parte promovente se evidencia el uso de recurso y que el Instituto electoral ya no realizó ningún otro tipo de actuación para saber quién pagó para que ese espectacular fuera fijado y quién ordenó que se fijara, siendo que considera era evidente que hubo uso de recurso para posicionar la imagen y nombre del Denunciado.

De esta manera, la parte promovente aduce que la autoridad responsable no realizó un análisis exhaustivo del hecho evidente sobre que se realizaron pagos y gastos de publicidad existente y que, en consecuencia, el Denunciado realizó uso de recurso público.

Finalmente, la parte actora se duele de la resolución impugnada haciendo valer que contiene un análisis escueto y es carente de

fundamentación y motivación al declarar inexistentes las infracciones denunciadas, conforme a lo siguiente:

- a. Por lo que hace a los **actos anticipados de precampaña y/o campaña**, señaló que la autoridad responsable no fundamentó ni motivó la conclusión para tener por no acreditada dicha conducta en tanto que se limitó a establecer los elementos que configuran la infracción, pero sin analizar las razones por las que no se actualiza.
- b. Por cuanto a la **promoción personalizada** refirió que, contrario a lo resuelto por el Tribunal local, debió tenerse por acreditado el elemento objetivo de la conducta porque de la propaganda denunciada se advierten nombres, imágenes y símbolos que hacen alusión al Denunciado en un ejercicio de promoción personalizada, destacando que debe considerarse como tal cuando una persona -como en el caso acontece- señala planes a futuro, proyectos o programas de gobierno que rebasan el ámbito de las atribuciones que ejerce en su cargo público.

En ese sentido, la parte actora enfatiza que con la propaganda denunciada se usó el nombre e imagen del Denunciado así como las frases "RafaVa" y "#RafaVa", lo que considera no fue analizado correctamente, pues omitió señalar de forma clara y precisa las consideraciones por las que no se acreditaban la totalidad de los elementos de la conducta correspondiente a la promoción personalizada, con lo que vulneró en su contra los principios de certeza y exhaustividad.

- c. Por lo que hace al **uso indebido de recursos públicos**, la parte promovente refirió que la autoridad responsable dictó la resolución controvertida dejando de observar la debida fundamentación y motivación a que estaba obligada ya que se limitó a declarar inexistente la



conducta con base en las manifestaciones del Denunciado y distintos ayuntamientos del estado de Morelos, sin allegarse de elementos suficientes para declarar la inexistencia aludida.

- d. La parte actora controvierte también el que en la resolución impugnada se declarara inexistente la responsabilidad de MORENA por falta a su deber de cuidado, pues a su juicio el error del Tribunal local al calificar las infracciones atribuidas al Denunciado provocó que dejara de valorar que el partido aludido es responsable de los actos que realizara el Denunciado al ser uno de sus militantes y desarrollar los actos en cuestión cuando ocupaba el cargo de presidente municipal emanado de dicho partido.

SEXTA. Estudio de fondo.

Por principio, para estar en condiciones de contrastar los agravios planteados por la parte actora, es necesario referir qué fue lo resuelto por el Tribunal local.

I. Resolución controvertida

En la resolución impugnada el Tribunal local señaló, inicialmente, en qué consistía la materia de lo denunciado que identificó en la propaganda en bardas y espectaculares que la entonces parte denunciante señaló actualizaba actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada en favor del Denunciado, derivado del uso de frases “RafaVa” y “#RafaVa”, así como una lona con el rostro y nombre del denunciado y la leyenda: “RAFAEL REYES NOS PLATICA CUAL ES LA VERSIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS

Y SUS MUNICIPIOS”; y que, por ende, MORENA tiene responsabilidad indirecta.

Además, refirió que en su queja el PAN denunció también una publicación en la red social Instagram que tiene una fotografía en la que aparece el Denunciado junto con otras personas y que consigna: *“la mañana de este sábado, se reúne quienes aspiran a ser candidatos a la gubernatura en el Estado de Morelos por el partido #Morena dicha reunión la llamaron Unidad por Morelos”*.

Enseguida, en la resolución impugnada se reseñan los principales argumentos de defensa tanto del Denunciado como de MORENA, y se establece que con anterioridad a analizar la legalidad o no de los hechos denunciados es preciso verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron, por lo que enlista los distintos medios probatorios allegados al expediente por las partes y por la propia autoridad electoral.

Con base en ello, la autoridad responsable estableció de inicio que tuvo por acreditada la publicidad denunciada en bardas, describiendo su ubicación en distintas localidades de Cuernavaca, Temixco y Jiutepec, Morelos y cuyo contenido se ejemplifica enseguida:

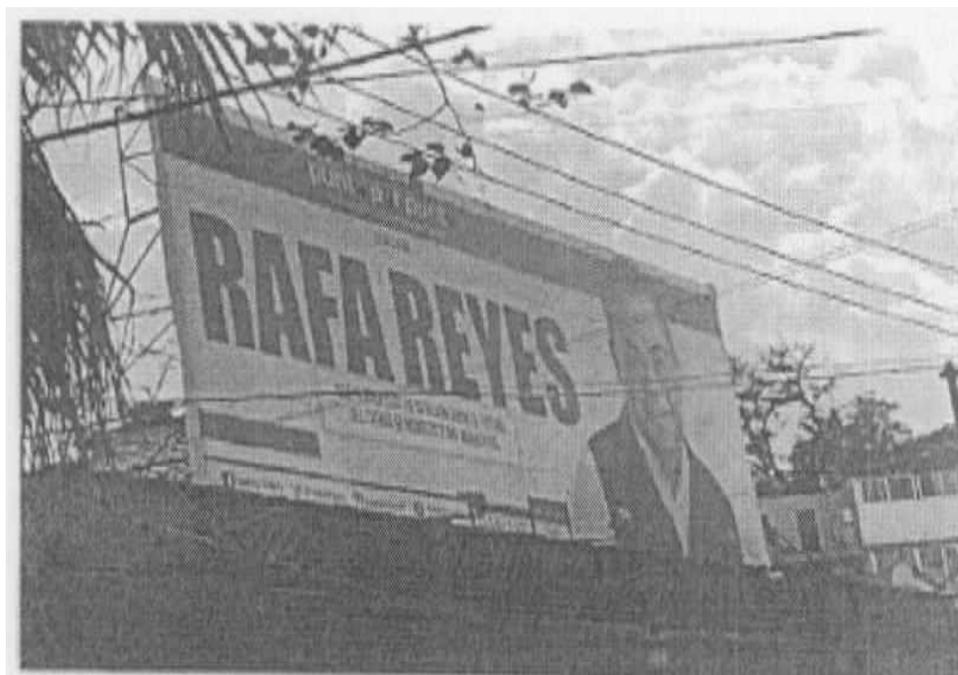


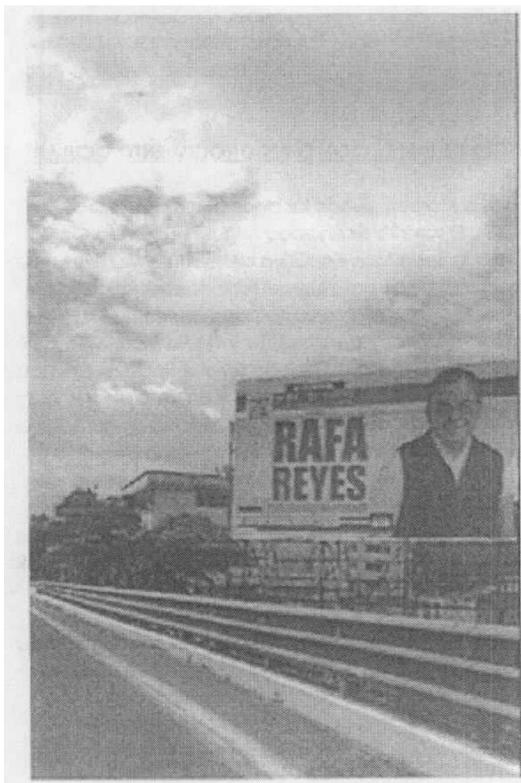
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-53/2024
y acumulado



Además, recogió también que mediante diligencias realizadas por el IMPEPAC se constató la propaganda denunciada en espectaculares, con el siguiente contenido:





En la resolución impugnada se recoge lo que se hizo constar en distintas actas circunstanciadas levantadas por personal del IMPEPAC respecto de entrevistas en domicilios objeto de la propaganda denunciada en el PES.

Y finalmente, el Tribunal local señaló que existía un acta de verificación de dos ligas electrónicas fechada el cinco de junio del dos mil veintitrés, de la que destacó el contenido que se hizo constar por el funcionariado del Instituto electoral.

A partir del material probatorio que precisó, la autoridad responsable inició el análisis en primer término de los **actos anticipados de precampaña y/o campaña** refiriendo la línea jurisprudencial que sobre el estudio de tal conducta ha establecido este Tribunal Electoral, destacando que para tenerla por configurada deben presentarse tres elementos: el temporal, el personal y el subjetivo.

Por cuanto al elemento subjetivo destacó que para su análisis y eventual acreditación es necesario constatar que: 1. Las



expresiones sean explícitas o inequívocas (equivalentes funcionales) para buscar el apoyo o rechazo a una opción política y 2. Deben trascender al conocimiento de la ciudadanía, precisando que el abordaje de probables equivalentes funcionales de apoyo o rechazo debe garantizar el análisis integral y contextual del mensaje involucrado en la causa con la finalidad de acotar la discrecionalidad y generar certeza sobre los actos que se estimen ilícitos.

Establecido lo anterior, en el caso concreto tuvo por acreditado tanto el elemento temporal como el personal de la conducta al señalar que las pintas de bardas, espectaculares y la publicación en la red social Instagram fueron certificadas en actas de dos, cinco y dieciséis de junio y cinco y diecisiete de julio, todas de dos mil veintitrés; con lo que tuvo por acreditado *“...que la publicidad se ejecutó antes del inicio del proceso electoral federal 2023-2024 (primero de septiembre)”* y que para el momento de la difusión de la propaganda denunciada el nombre e imagen del Denunciado resultaba identificable con el contenido siguiente: *“ “RafaVa”, “#RafaVa” así como una lona con el rostro y nombre del denunciado y una leyenda que dice “RAFAEL REYES NOS PLATICA CUAL ES SU VERSIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS...”*”.

No obstante, al estudiar el elemento subjetivo, la autoridad responsable determinó que no era posible tenerlo por actualizado, con base en lo siguiente:

Destacó que de los mensajes en las bardas, espectaculares y la publicación de Instagram no se advertía ningún llamamiento a votar por alguna candidatura ni presentó ninguna plataforma electoral *“...como tampoco contiene algún elemento que pudiera*

entenderse como una solicitud de apoyo a su eventual postulación, ya fuera de manera explícita o equivalente, se advierte que no hay llamados expresos para votar en favor del denunciado para el proceso electoral 2023-2024 o en contra de alguna opción política...”.

La autoridad responsable también refirió que, conforme a lo sostenido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en caso de que no exista una manifestación explícita, la autoridad debe verificar la existencia de equivalentes funcionales, es decir, si hay manifestaciones que, sin expresamente solicitar el sufragio o publicitar una plataforma electoral, tienen un significado que sea inequívocamente equivalente a dicha solicitud o publicidad.

A partir de lo anterior, en el caso concreto, el Tribunal local señaló que las expresiones “*RafaVa*”, “*#RafaVa*” así como la frase “*RAFAEL REYES NOS PLATICA CUAL ES SU VERSIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS*”, a su juicio “*no tienen una correspondencia inequívoca, objetiva y natural respecto a la solicitud del voto...”.*

Finalmente, en cuanto hace a la publicación en la red social Instagram, tampoco tuvo por acreditado el elemento subjetivo de la conducta pues incluso cuando refirió que en la descripción de la imagen se podía leer lo siguiente “*la mañana de este sábado, se reúnen quienes aspiran a ser candidatos a la gubernatura del estado de Morelos por el partido Morena, dicha reunión la llamaron Unidad por Morelos*” concluyó que no se advertía la expresión o solicitud directa de llamar a votar a favor o en contra de alguna fuerza política, ni expresiones que pudieran considerarse equivalentes funcionales señalando que del análisis textual o literal y contextual de la publicación tampoco



apreciaba la finalidad de solicitar de forma aparente un apoyo para alguna candidatura.

Por tanto, estimó que las frases contenidas en las pintas de bardas y espectaculares, así como la publicación en la plataforma Instagram no constituyeron actos anticipados de precampaña y campaña del Denunciado.

Por cuanto al estudio relativo a la **promoción personalizada**, el Tribunal local inició refiriendo que el artículo 134 de la Constitución, en su párrafo octavo prevé la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada y que para constatar si se actualiza o no dicha infracción la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha señalado que deben colmarse tres elementos: el personal, el temporal y el objetivo o material, metodología de análisis que empleó la autoridad responsable.

Así, consideró que en el caso concreto se encontraban acreditados los elementos personal y temporal de la conducta, el primero de ellos porque las pintas de bardas, espectaculares y la publicación de Instagram se refirieron al Denunciado y éste no negó que las mismas aludieran a su persona; mientras que, por lo que hace al elemento temporal, razonó que la existencia de pintas, espectaculares y la publicación en la red social Instagram denunciadas fue certificada en actas de dos, cinco y dieciséis de junio y cinco y diecisiete de julio, todas de dos mil veintitrés; es decir, antes del inicio del proceso electoral federal.

En ese tenor, destacó que se debía atender a la proximidad del inicio del señalado proceso (primero de septiembre de dos mil veintitrés) para concluir que las conductas denunciadas fueron realizadas en fechas próximas al inicio del mismo y por su

cercanía, tuvo por acreditado que *“...la conducta denunciada podría tener un impacto en el proceso comicial, por lo que se actualiza el citado elemento”*.

No obstante, al estudiar el elemento objetivo o material de la conducta, la autoridad responsable determinó que no era posible tenerlo por actualizado, con base en lo siguiente:

Se destacó que con las expresiones *“RafaVa”*, *“#RafaVa”* así como la frase *“Rafael Reyes nos platica cual es su versión sobre el futuro del estado de morelos y sus municipios”*, se advertía que no se describió o aludió a la trayectoria laboral, académica o de cualquier otra índole personal que destacara los logros particulares que hubiera obtenido el Denunciado durante su gestión como Presidente municipal de Jiutepec, Morelos.

En la resolución controvertida se razonó, además, que en la propaganda denunciada no se hizo mención de cualidades, planes, proyectos o programas de gobierno que rebasaran el ámbito de las atribuciones del cargo público que el Denunciado ejercía o el periodo en el que debía ejercerlo y se destacó que no se aludió tampoco a plataforma electoral o proyecto de gobierno alguno.

Finalmente en este apartado, la resolución controvertida señaló:

Como parte del contexto es preciso reiterar, como se indicó en párrafos que anteceden, que si bien Rafael Reyes Reyes, señaló que no contrató ni ordenó las pintas de las bardas denunciadas, lo cierto es que tampoco se deslindó debidamente, motivo por el cual es procedente estudiar su responsabilidad.

Ahora bien, con el uso de las frases 1) RafaVa, 2) #RafaVa 3) *“Rafael Reyes nos platica cual es su versión sobre el futuro del estado de morelos y sus municipios*, se considera que no se pretendió destacar elementos personales del entonces Presidente Municipal para atender aspiraciones políticas o electorales dado que, precisamente las frases, en sí mismas,



carecen de componentes para exaltar al denunciado, aunado a que ni siquiera se aludió al cargo de Presidente Municipal que ostentó hasta el veintinueve de febrero. Por lo tanto, **no se configura el elemento objetivo.**

Luego, en la resolución controvertida se abordó el análisis de la conducta consistente en el **uso indebido de recursos públicos.**

Para su estudio, el Tribunal local partió de la cita al artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución en que se dispone que las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Invocó asimismo el contenido del artículo 449 párrafo primero inciso d) de la Ley Electoral en que se establece como conducta sancionable a las personas servidoras públicas el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad referido previamente.

Así, para el caso concreto concluyó que *“...de las pruebas que obran en el expediente se desprende que el denunciado, los Ayuntamientos de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco manifestaron que no ordenaron, contrataron o participaron en las pintas denunciadas sin que haya en autos una diversa que represente una contradicción, por lo tanto, **es inexistente el uso indebido de recursos públicos atribuido al denunciado.**”*

Por último, al analizar lo referente a la **falta de deber de cuidado** de MORENA, el Tribunal local hizo eco de lo previsto en el artículo 25 párrafo 1 incisos a) y e) de la Ley General de Partidos Políticos en que se dispone que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y

la de su militancia a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos y los derechos de la ciudadanía.

Asimismo, en la resolución impugnada, la autoridad responsable citó la diversa sentencia de clave SUP-REP-317/2021 para referir que la *culpa in vigilando* (o falta en el deber de cuidado) no es una infracción sino un grado de responsabilidad indirecta.

A partir de lo anterior, para el caso concreto, el Tribunal local razonó que al haber resultado inexistentes las infracciones que fueron atribuidas al Denunciado “...se concluye que MORENA no faltó a su deber de cuidado, por lo que **es inexistente su responsabilidad**”.

II. Caso concreto

De conformidad con los planteamientos de la parte actora, se considera necesario partir del artículo 17 de la Constitución que reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, la cual debe ser impartida por los órganos jurisdiccionales autorizados de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, incluyendo la observancia del **principio de exhaustividad**.

Este Tribunal Electoral ha indicado que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues solo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar¹¹.

¹¹ De conformidad con la jurisprudencia 43/2002 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE**



La observancia de dicho principio requiere el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones¹².

A partir de esta exigencia, se analizan los agravios planteados por la parte actora de conformidad con los ejes temáticos que fueron materia de denuncia y análisis en la resolución controvertida.

A. Actos anticipados de precampaña y/o campaña

Como se refirió en párrafos previos, la parte actora alega no solo que la autoridad responsable tardó más de once meses para emitir la resolución impugnada, sino que lo hizo sin atender al deber de estudiar la totalidad de los planteamientos que hicieron valer las partes y las pruebas que fueron ofrecidas y allegadas al expediente del Procedimiento.

Lo anterior porque, según refiere, la autoridad responsable debió analizar todos y cada uno de los elementos típicos de los actos anticipados de precampaña y campaña, mientras que se limitó a

EMITAN, consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

¹² De conformidad con la jurisprudencia 12/2001, de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**, consultable en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

establecer que los elementos de la propaganda denunciada no contenían algún equivalente a un llamamiento al voto.

Respecto de estas primeras alegaciones esta Sala Regional estima que son por una parte **infundadas** y por otra, **inoperantes**.

Lo **infundado** radica en que, contrario a lo que afirma la parte promovente, lo cierto es que la autoridad responsable sí estableció el marco normativo aplicable y analizó los tres elementos típicos -temporal, personal y subjetivo- relacionados con la conducta consistente en actos anticipados de precampaña y campaña a partir del contenido de diversos criterios jurisdiccionales y jurisprudenciales.

Ello es así pues incluso la parte actora controvierte precisamente el análisis y las conclusiones a que llegó el Tribunal local por lo que hace al elemento subjetivo de la conducta -lo que también será materia de estudio en párrafos posteriores de esta resolución federal- pero que, debe señalarse, no implicó una omisión respecto de la actuación de la autoridad responsable.

Ahora bien, lo **inoperante** de las alegaciones en cuestión se relaciona con que, de manera genérica, la parte promovente expresa que la emisión de la resolución controvertida se hizo sin atender al deber de estudiar la totalidad de los planteamientos que hicieron valer las partes y las pruebas que fueron ofrecidas y allegadas al expediente del Procedimiento, pero sin precisar a cuáles se refiere, es decir qué agravios hechos valer en la instancia previa no fueron estudiados, así como qué pruebas en



concreto dejaron de analizarse y el alcance que podrían haber tenido para modificar la decisión de la autoridad responsable¹³.

Esto a partir de diferenciar entre la falta y la indebida fundamentación y motivación de la resolución, pues en el caso el Tribunal local sí analizó los agravios y valoró los elementos probatorios que consideró pertinentes aun cuando la parte actora no comparta las conclusiones a las que llegó a partir de agravios que incluso serán materia de estudio en esta instancia.

Ahora bien, la parte actora se duele también de la resolución controvertida por lo que hace a la conducta bajo análisis señalando, en esencia que, en **el estudio del elemento subjetivo** de la conducta, la autoridad responsable pasó por alto que para su demostración no se exige solo la identificación de palabras expresas, claras e inequívocas de llamados al voto, sino que debió analizar las publicaciones de modo que valorara si se presentaron equivalentes funcionales.

Así, aduce que la autoridad responsable no atendió al contexto en que fueron publicadas las expresiones de la propaganda denunciada, pues el Denunciado, a la postre se registró como candidato a diputado local por MORENA, lo que no valoró el Tribunal local, tal como tampoco consideró el contexto en que se emitieron los mensajes, pues el Denunciado se encargó de posicionar su nombre e imagen, bajo la investidura de alcalde,

¹³ Al respecto orienta la tesis VII.P. J/10, de rubro: **PRUEBAS. CASOS DE INOPERANCIA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACION EN LOS QUE SE RECLAMA LA FALTA DE ESTUDIO DE LAS**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo III, mayo de 1996, página 536, así como la diversa XXI.2o.P.A. J/23, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE OMITEN PRECISAR LOS CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN NO ANALIZADOS POR LA SALA RESPONSABLE Y LA FORMA EN QUE SU FALTA DE ESTUDIO TRASCIENDE AL RESULTADO DEL FALLO**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2389.

siendo que tampoco se analizó si la pinta de bardas y colocación de espectaculares generaron incidencia en la ciudadanía.

A juicio de esta Sala Regional el grupo de agravios así encaminados resulta esencialmente **fundado**, pero a la postre **inoperante**, puesto que si bien la autoridad responsable no analizó de manera pormenorizada y contextual la propaganda denunciada ni explicó de manera exhaustiva por qué no se actualizaba el elemento subjetivo de la conducta a partir de los llamados “equivalentes funcionales”, lo cierto es que en el caso la conclusión a que arribó es acertada. Se explica¹⁴.

Como se observa de lo relatado en esta sentencia, el Tribunal local tuvo por acreditados los elementos temporal y personal de la conducta, por lo que la controversia se centra solo en lo relativo al elemento subjetivo.

Al respecto, es necesario destacar entonces que este Tribunal Electoral ha desarrollado una línea jurisprudencial con ciertos parámetros para determinar **cuándo una expresión o conducta suponen un equivalente funcional de un posicionamiento electoral expreso**, lo que resulta relevante al caso en tanto que precisamente la parte actora señala que la autoridad responsable dejó de apreciar que era lo que sucedía por cuanto a la conducta atribuida al Denunciado.

Así, se ha establecido un criterio para distinguir cuándo un anuncio o promocional constituye un llamamiento expreso al voto consistente en aquellos anuncios que utilicen mensajes que promuevan el voto y contengan palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a una candidatura en una elección, con

¹⁴ Al respecto, orienta el análisis realizado por la Sala Superior al resolver el recurso SUP-REC-803/2021.



frases como “vota por”, “apoya a” o la relación de un nombre con cierto cargo público en disputa o con una elección próxima a realizarse.

Con este criterio se ha pretendido establecer una distinción objetiva y razonable entre los mensajes que contienen elementos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de una candidatura y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática y deliberativa y que, por tanto, no están incluidos como una conducta sujeta a sanción.

No obstante, se ha señalado que esta distinción sería insuficiente si se limita a la prohibición del uso de ciertas expresiones o llamamientos expresos a votar o no votar por una opción política, pues ello posibilitaría la elusión de la normativa electoral **cuando con el empleo de frases distintas se genere un efecto equivalente a un llamamiento electoral expreso.**

Ante esta situación, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que **un mensaje puede ser una manifestación de apoyo o promoción equivalente a un llamamiento expreso cuando de manera objetiva o razonable pueda ser interpretado como una manifestación inequívoca a votar o a no votar.**

Así, se debe advertir si la publicación o expresiones que se denuncian constituyen **equivalentes funcionales**, que permitan apreciar una finalidad electoral de la ventaja que se pretende obtener o que se obtuvo en favor de la persona denunciada.

En ese sentido, el análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que incluye

necesariamente el análisis del **contexto integral** de la propaganda **y las características expresas** en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un *equivalente funcional* de buscar un apoyo electoral, tal como sostiene la parte actora de los presentes juicios.

Es decir, para determinar si la propaganda posiciona o beneficia electoralmente a la persona denunciada, se debe determinar si puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva para las aspiraciones electorales de un sujeto; esto es, si **el mensaje es funcionalmente equivalente a un llamamiento al voto, como lo es el posicionarse ante el electorado como una opción política real en una contienda.**

Con este parámetro se evitan conductas fraudulentas cuyo objetivo sea generar propaganda electoral prohibida o encubierta, evitando palabras únicas o formulaciones sacramentales; aunado a que abona a la realización de un análisis mediante criterios objetivos.

Es por ello por lo que en la jurisprudencia 4/2018, previamente citada, se establecieron parámetros generales para advertir de forma objetiva la intencionalidad y finalidad de un mensaje, y generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña o campaña.

La citada jurisprudencia establece lo siguiente:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).-

Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3,



párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de **manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral**, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, **o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca**; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Énfasis añadido

Dicho criterio jurisprudencial establece las características que un mensaje debe tener para que pueda considerarse como un llamado de naturaleza electoral, de apoyo o rechazo.

Además, contempla dos supuestos diferenciados o niveles de análisis de un mensaje para determinar si la expresión objeto de estudio tiene o no una significación electoral. Dichos niveles de análisis son los siguientes:

- 1) Se considera que un mensaje es de apoyo o rechazo electoral cuando tiene **manifestaciones explícitas** en ese sentido. Este nivel de análisis supone determinar si el mensaje denunciado se apoya en alguna palabra cuya significación denota una finalidad electoral manifiesta en cualquier sentido.

De esta manera, un mensaje se considera electoral si utiliza alguna de las palabras que ejemplificativamente se indican enseguida: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[X] a [tal cargo]”, “vota en contra de” “no votes por”. La manifestación debe denotar expresamente una solicitud al sufragio para una persona o partido político para ocupar un cierto cargo de elección popular.

- 2) Por otra parte, también se considera que un mensaje es de índole electoral si a pesar de que no utiliza alguna de las palabras anteriores, sí emplea **cualquier otra expresión, también explícita, cuya significación es equivalente** a las palabras de apoyo o rechazo electoral mencionadas en el numeral anterior.

Es decir, si el mensaje o publicación denunciados no contiene un llamamiento explícito al voto, entonces se produce una presunción en el sentido de que implica un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

Ante ese supuesto, es necesario que la autoridad resolutora desarrolle **un análisis exhaustivo e integral para justificar si esa presunción es derrotada por elementos que permiten concluir –de forma objetiva y razonable– que el mensaje tiene un significado equivalente a la solicitud del voto, sin que haya una posibilidad de otorgarle un sentido distinto.**

No solo eso, la jurisprudencia también establece que, para que una expresión pueda considerarse como equivalente de otra, **su significado debe ser inequívocamente** -sin lugar a duda o confusión- el mismo que tendría una expresión apoyada en alguna de las palabras señaladas



en el numeral 1, esto es, debe ser una expresión que de forma inequívoca tenga una finalidad electoral.

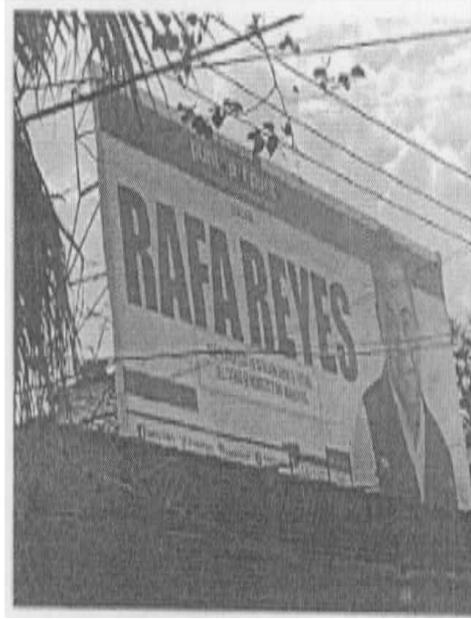
Finalmente, la jurisprudencia señala cuáles son las finalidades que se consideran eminentemente electorales: llamar a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político; y/o publicar una plataforma electoral.

De igual forma, indica que posicionar a alguien con el fin de obtener una candidatura es una finalidad electoral. Cabe aclarar que este último elemento está referido a una actividad propia de una **precampaña** por lo que de forma expresa no se estableció para ser aplicado a los actos anticipados de campaña.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, en la resolución controvertida el Tribunal local se limitó a transcribir las expresiones “RafaVa” “#RafaVa” y la frase “*Rafael Reyes nos platica cual es la versión sobre el futuro del estado de Morelos y sus municipios*” y sin mayor análisis sobre los elementos discursivos y/o gráficos de la propaganda concluyó que no eran expresiones que reflejaran una solicitud directa para llamar a voto a favor o en contra.

Agregó, asimismo que: “...*ni tampoco las expresiones equivalen a una solicitud de apoyo ya que no tienen un significado que se asimile a “Vota por”, “elige a” pues, del análisis textual o literal y contextual de la publicación tampoco se advierte la finalidad de solicitar de forma aparente un apoyo para alguna candidatura*”, de ahí lo **fundado** del grupo de agravios bajo estudio, en tanto que la resolución controvertida no explicó exhaustivamente a partir además del contexto integral, por qué no se actualizaba la conducta que descartó.

Sin embargo, como se anunció, a la postre los motivos de disenso de la parte actora resultan **inoperantes**; para sostener tal conclusión es necesario destacar los elementos gráficos de la propaganda denunciada, mismos que son del tenor siguiente¹⁵:

	
	<p>En la descripción de la respectiva acta circunstanciada se señaló textualmente: Una lona con fondo blanco, una imagen de un hombre en la parte derecha con la siguiente leyenda en la parte izquierda: "Punt", "p" "f" "punt" "EL ALCALDE" "RAFA REYES" "NOS PLATICA CUAL ES SU VISIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS"</p>

Establecido lo anterior, se ha de atender a algunas directrices que este Tribunal Electoral ha destacado que rigen el análisis de los actos anticipados de campaña:

¹⁵ Se colocan algunas imágenes a manera de ejemplo en tanto que son de similares características aquellas que se tuvieron por acreditadas por la autoridad responsable en distintas ubicaciones geográficas.



- **El estudio de las expresiones busca ser objetivo para acotar la discrecionalidad judicial.** Para el análisis de casos relacionados con actos anticipados de campaña, debe privilegiarse el uso de parámetros objetivos que excluyan la arbitrariedad y permitan reducir lo más posible la discrecionalidad, así como el margen de apreciación respecto de conductas humanas, considerando la ambigüedad que suele estar presente en el discurso político.

Lo anterior también contribuye a que las decisiones de las autoridades electorales sean consistentes y predecibles, lo que facilita que se apeguen a los principios de certeza, imparcialidad y legalidad.

- **Se busca privilegiar la libre expresión y maximizar el debate público.** La restricción a la libertad que supone el sistema de sanciones por actos anticipados de precampaña o campaña persigue evitar que se dejen de realizar **solo aquellas conductas que efectivamente impliquen una oferta o solicitud de apoyo o rechazo electoral adelantado de forma unívoca e inequívoca.**

De esta manera, restringir solo los llamados que evidentemente supongan una solicitud de voto anticipado (apoyo o rechazo electoral), optimiza una comunicación política eficaz, pues evita la posibilidad de que los actores relevantes del Derecho electoral se autocensuren en sus expresiones públicas (la manera en que se expresan en reuniones, eventos u otro tipo de actos o la forma en que diseñan sus manifestaciones), facilitando que se apeguen a la Ley y evitando que se desincentive el ejercicio de la libertad de expresión.

En el caso de la propaganda que nos ocupa, si bien además de las frases identificadas por el Tribunal local, debió pormenorizar

que existían elementos gráficos adicionales, en específico la imagen de lo que aparenta ser un puño con el pulgar hacia arriba que acompañaba la mención “RafaVa” y “#RafaVa” y en la imagen del espectacular que, no solo estaba la frase que la autoridad responsable identificó; es decir, *“EL ALCALDE” “RAFA REYES” “NOS PLATICA CUAL ES SU VISIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS”* (sic), sino que también se acompañaba de la imagen del Denunciado; de tales elementos -incluso analizados integralmente- no era posible advertir que se generara un llamamiento al voto a favor o en contra de una candidatura implícitamente, es decir, a partir del uso de equivalentes funcionales.

Esto es así pues considerando el sentido gramatical o coloquial de las palabras o frases empleadas en específico del verbo “ir” al señalar que Rafa **va**, consideradas tanto en lo individual como en conjunto en el caso en que se acompañó además de la imagen de un aparente puño con el índice hacia arriba o del símbolo # que alude a los hashtags comúnmente utilizados en distintas redes sociales, no permite construir una inferencia objetiva respecto a la intención del mensaje o a que necesariamente tiene como resultado una influencia de tipo electoral.

En ese sentido, conviene destacar que la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha explorado, al resolver el juicio SUP-JE-118/2024 respecto del uso de hashtags (#), que su uso -si bien en las redes sociales personales de personas públicas- en lo individual y en su conjunto no constituye una infracción en materia electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JE-53/2024
y acumulado

Se reconoció que dicho criterio no es absoluto, sino que debe analizarse caso por caso para verificar que este mecanismo (el uso de hashtags #) de difusión en redes sociales no pretenda ser usado como un fraude a la ley.

Sin embargo, afirmó que en varios precedentes¹⁶, los hechos denunciados fueron similares, es decir, publicaciones en las redes sociales personales con el uso de hashtag que se identificaba con las personas denunciadas, y que, en específico por lo que hace al hashtag #LucyVa (que se destaca guarda identidad con el usado por el Denunciado #RafaVa) no era un aspecto que configura un equivalente funcional que actualizara el elemento subjetivo del acto anticipado de campaña, consideraciones que se estiman aplicables al caso concreto por identidad de razón¹⁷.

Lo mismo sucede al estimarse en conjunto con la frase *EL ALCALDE* “RAFA REYES” “NOS PLATICA CUAL ES SU

¹⁶ Véanse SUP-REP-174/2024, SUP-REP-157/2024, SUP-REP-229/2024 y SUP-REP-299/2024.

¹⁷ También se destaca lo resuelto por la Sala Especializada de este Tribunal Electoral en el procedimiento de clave SRE-PSC-130/2024, en un caso en que se utilizó una frase similar; es decir, el nombre de la persona denunciada más la palabra “Va”, lo siguiente:

...
En ese sentido, se advierte que, aunque se mencione el nombre de Xóchilt Gálvez y la expresión “Va”, tiene una lógica de las precampañas en la que se puede posicionar a una posible candidatura a la presidencia de la República, sin la posibilidad de hacer, como se dijo, un llamado expreso o mediante equivalentes funcionales de apoyo al voto a la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de alguna candidatura o fuerza electoral.

En ese sentido, como se puede apreciar, del referido espectacular no se advierte que se realice un llamado expreso al voto o alguna solicitud de apoyo para obtener alguna candidatura en particular, así como un llamado al voto en su vertiente de equivalencia funcional, ya que únicamente se advierte la imagen de una “X” sobre un corazón y la frase “Xóchilt Va!”, sin observar la exposición de una plataforma electoral, la imagen o referencia de algún partido político, un llamamiento al voto dirigido a una persona o partido político en particular.

Es decir, la sola mención de la frase “Xóchilt Va” y la imagen de una “X” sobre un corazón no se puede interpretar en automático como un llamado al voto de manera directa o en una equivalencia funcional, ya que en el espectacular denunciado solamente se dio cuenta de uno de los nombres de la precandidata a la elección presidencial junto a un corazón con una “X” que incluso se puede referir a la inicial de su nombre, por tales razones es que se concluye que con los elementos gráficos y visuales que se pueden observar en el espectacular no se acredita la infracción denunciada.

VISIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS” (sic), en tanto que dicha enunciación puede apreciarse relacionada con la labor de servidor público electo que el Tribunal local sí reconoció en su resolución controvertida y que ejerció como presidente Municipal de Jiutepec, Morelos.

Es decir, no puede realizarse una inferencia inequívoca respecto a que con dicha expresión se manifieste respecto al apoyo electoral a una candidatura o precandidatura y que por tanto implique un posicionamiento anticipado de la persona del Denunciado.

Finalmente no pasa desapercibido que si bien la autoridad responsable tuvo por acreditados los elementos temporal y personal, el pronunciamiento respectivo concluyó que *“la publicidad se ejecutó antes del inicio del proceso electoral federal...”* y que se advertía que era la imagen y nombre del Denunciado los que constaban en la propaganda denunciada.

Con esos parámetros que tuvo por acreditada la autoridad responsable no es posible reforzar el relativo al elemento subjetivo de la conducta y al acudir a esta Sala Regional, la parte actora tampoco controvierte dichas conclusiones, de ahí lo **inoperante** de los motivos de disenso así encaminados.

Máxime que, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, ha desarrollado criterios jurisdiccionales en que señaló los **elementos para motivar la equivalencia** que en el caso la parte actora afirma se presentó.

En ese contexto, algunos parámetros básicos para esto serían:



- La correspondencia de significado debe ser **inequívoca**, tal como ya lo manda la jurisprudencia 4/2018 de la Sala Superior, previamente citada.
- La correspondencia debe ser natural y conservar el sentido de la expresión. Esto significa que la expresión denunciada **debe poder traducirse de forma razonable y objetiva como una solicitud del tipo “vota por mí”**.
- No puede acudirse a inferencias subjetivas para establecer la equivalencia¹⁸.
- Es posible intentar establecer la intención del mensaje a partir de una racionalidad mínima, pero es necesario explicitar los parámetros que se utilizarán y los argumentos que justifican la conclusión.
- No solo es válido, sino necesario, acudir al contexto, en la medida que se expliquen los elementos que se consideran para ese efecto y cómo refuerzan o refutan el análisis de equivalencia de significados.

Elementos que para esta Sala Regional no se actualizan en el caso concreto, debido a que los componentes gráficos y discursivos, analizados en el contexto integral de su emisión no llevan a entender que al usar las expresiones “RafaVa” “#RafaVa” y la frase *“Rafael Reyes nos platica cual es la versión sobre el futuro del estado de Morelos y sus municipios”* junto con las imágenes descritas previamente en cada caso, se pueda traducir inequívocamente a una solicitud del tipo “vota por mí” a favor del Denunciado.

Por otra parte, en relación con el empleo de la expresión **“posicionamiento electoral”**, que la parte actora igualmente afirma dejó de considerar el Tribunal local al emitir la resolución

¹⁸ Véase, por ejemplo, SUP-JE-75/2020.

controvertida, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que, en términos de la jurisprudencia 4/2018, **no debe entenderse como la consideración de una figura diversa a los llamados expresos al voto o a los equivalentes funcionales.**

En los precedentes de dicha autoridad jurisdiccional en los que ha revisado la actualización de actos anticipados de precampaña o campaña, ha sido común la referencia a la idea de “posicionamiento electoral” o de “posicionarse frente al electorado”, pero entendida como la finalidad o consecuencia de un llamado expreso al voto, o bien, de un mensaje que tiene un significado equivalente de forma inequívoca¹⁹.

De esta manera, contrario a lo argumentado por la parte promovente respecto a la noción de “posicionamiento electoral” del Denunciado, lo cierto es que se ha considerado que no debe emplearse como una hipótesis distinta para tener por actualizado el elemento subjetivo de la conducta, **sino que es una expresión para referirse a una de las finalidades electorales, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se difunda una plataforma electoral o a alguien asociado a una candidatura.**

Entonces, el “posicionamiento electoral” debe derivar necesariamente de una solicitud expresa del sufragio o de una manifestación con un significado equivalente funcionalmente.

Lo señalado significa que la autoridad electoral a quien corresponde resolver un procedimiento sancionador no debe limitarse a señalar que determinadas frases o características de

¹⁹ Como referentes, véase las sentencias SUP-JE-108/2021, SUP-JE-95/2021 y acumulados; SUP-JE-74/2021, SUP-JE-50/2021, SUP-JE-35/2021, SUP-JE-30/2021, SUP-JE-4/2021 y SUP-REP-33/2019.



un mensaje o publicación posiciona o beneficia electoralmente al sujeto denunciado, sino que es necesario que desarrolle la justificación de cuáles son las razones para dotarles de un significado que conlleve necesariamente esa consecuencia, ya sea por tratarse de un llamamiento expreso a ese respaldo o porque tiene un significado equivalente, sin lugar a una duda razonable.

En síntesis, se estima que el posicionamiento electoral es el resultado (consecuencia) del empleo de una solicitud de voto expresa o de una solicitud de voto mediante un equivalente funcional en los términos previamente precisados y que, como también se ha analizado, en el caso concreto no se actualiza.

Ahora bien, no pasa desapercibido que como se señaló en la síntesis correspondiente, la parte actora aduce también que el Tribunal local dejó de lado que las manifestaciones denunciadas no fueron aisladas, sino que se trató de una estrategia sistematizada desde el mes de mayo de dos mil veintitrés, que fueron reiterativos y continuos, afirmaciones que **se desestiman.**

Esto es así, ya que descansan en la supuesta reiteración de mensajes a partir de la propaganda denunciada que, como se ha razonado previamente, no implicó un mensaje que llamara al voto, incluso comprendido a partir de equivalentes funcionales y en términos de un supuesto posicionamiento previo²⁰, siendo relevante destacar que tampoco es posible tener por acreditado con los elementos que obran en el expediente la prolongación en el tiempo o en el espacio geográfico que permita inferir la

²⁰ Al respecto, orientan las razones esenciales de la tesis XVII.1o.C.T. J/4, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. SON INOPERANTES LOS QUE PARTEN O SE HACEN DESCANSAR SUSTANCIALMENTE EN LO ARGUMENTADO EN OTROS QUE FUERON DESESTIMADOS**, localizable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, página 1154.

sistematicidad alegada por la parte promovente y ésta omite aportar elementos probatorios o argumentales que demuestren su alegación.

Finalmente, la parte actora también aduce que, en el expediente y la resolución controvertida no se desprende que el IMPEPAC hubiera realizado investigaciones consistentes en saber quién contrató la publicidad del medio de comunicación y en consecuencia quién contrató y difundió la imagen del Denunciado y logo periodístico en espectaculares por lo que el Tribunal local debió ordenar al Instituto electoral “...*mayores diligencias que permitieran saber porque se difundió esa publicidad y quien la ordeno y/o pago(sic)*”.

Estas alegaciones resultan **infundadas** en tanto que sí existió el ejercicio de las facultades de investigación del Instituto electoral, y además sí se retoma en la propia resolución controvertida en la que se hizo constar que se levantaron actas circunstanciadas el veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés respecto de entrevistas conducidas por personal del IMPEPAC “... *a los propietarios de los inmuebles o personas que residan en los domicilios objeto del presente procedimiento especial sancionador...*” y se reflejó ya fuera la imposibilidad o bien la respuesta obtenida por cuanto a cada una de las quince ubicaciones geográficas a que acudieron²¹.

En ese sentido, se practicaron diligencias encaminadas a conocer los detalles sobre la colocación y autoría de la propaganda denunciada en el sitio en que fueron colocadas, mismas que como se relató en los antecedentes de esta resolución incluso tuvieron su origen en la determinación del

²¹ Visible de la foja 45 a 48 de la resolución controvertida.



Tribunal local, respecto a integrar con más información el expediente del PES.

Además, las relatadas diligencias se consideran pertinentes y adecuadas dado el tipo de Procedimiento de que se trata, sin que el hecho de no haber obtenido los detalles que estima la parte actora debieron desprenderse de las mismas, lleve a desestimar la labor realizada por la autoridad instructora, o que el Tribunal local no lo hubiera tomado en consideración al emitir la resolución impugnada.

Máxime que al acudir a esta Sala Regional la parte actora tampoco refiere qué otras diligencias pudieron realizarse y que la autoridad responsable dejó de solicitar se agotaran por el IMPEPAC o dejó de realizar, en su caso, en ejercicio de sus propias facultades para mejor proveer dentro del PES.

Debiéndose destacar que del cúmulo de constancias que integran el expediente de mérito se aprecia que fueron realizados diversos requerimientos a autoridades municipales e incluso federales, además de las dirigidas a particulares para poder precisar quiénes eran las personas propietarias de las distintas localizaciones donde se encontraba la propaganda y en consecuencia entrevistarles para determinar el origen de la propaganda cuestionada.

Lo anterior permite también afrontar la alegación de la parte actora respecto al tiempo que transcurrió para emitir la resolución controvertida, pues si bien no esgrime un disenso que exprese cómo afectó su esfera jurídica, lo cierto es que en el caso debe tenerse en cuenta que, las actividades ordenadas para poder instruir y sustanciar debidamente el Procedimiento necesariamente generaron el transcurso de tiempo que, sin

embargo, permitió que se atendiera a otra garantía procesal de las partes; es decir, una justicia completa y exhaustiva, conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Constitución.

Máxime si se toma en consideración que las diligencias ordenadas y desahogadas en el PES y los requerimientos que en su momento se dirigieron a diversas autoridades del Estado mexicano dependieron de agentes externos e incluso provocaron que fuera necesario esperar el desahogo de algunas para realizar otras que dependían de la obtención de los primeros datos solicitados.

- **Medidas cautelares**

Ahora bien, no pasa desapercibido que entre los motivos de disenso que plantea la parte actora retoma que mediante acuerdo respecto a las medidas cautelares que en su momento se solicitaron, la autoridad responsable había ordenado al Denunciado que *“en un plazo que no podrá exceder de tres días hábiles... realice gestiones tendientes a solicitar a sus simpatizantes que se abstengan de realizar conductas que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024, tales como la colocación de propaganda fija mediante la colocación de espectaculares o rotulación de bardas, inclusive en Transporte Público tendientes a posicionar el nombre o apellido del servidor (sic)”*.

No obstante, la parte promovente señala que del expediente o la resolución controvertida no se desprende que se haya realizado una valoración en torno a esa actuación, es decir, la omisión del Denunciado de realizar ese llamamiento a sus simpatizantes, por lo que, considera que no existió voluntad para el cese de la conducta infractora, ni la autoridad responsable le realizó algún



tipo de apercibimiento que fuera valorado al emitir la resolución controvertida.

Las alegaciones en cuestión **se consideran inoperantes** conforme a lo que enseguida se explica.

Las **medidas cautelares**²² en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y **previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.**

Por tanto, la finalidad de las medidas cautelares es constituirse como un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

La determinación sobre la procedencia de las medidas cautelares **no prejuzga sobre la existencia de la infracción denunciada, lo que en todo caso será materia de la resolución que se emita en el fondo en la que se determine sobre la existencia de los hechos**, si los mismos son infractores y, en su caso, la responsabilidad que recaiga en los denunciados o terceras personas.

²² Véase la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

En ese sentido, se ha sostenido que el estudio de las medidas cautelares se hace a partir de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. Lo primero, se refiere a una credibilidad objetiva y sería sobre la existencia del derecho que se pretende proteger. Lo segundo, se refiere a la posibilidad de que los derechos de quien solicita la medida cautelar se lesionen o frustren como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo.

Consecuentemente, resultaría contrario a la naturaleza jurídica de las medidas cautelares acoger la pretensión de la parte actora, en el sentido de que la supuesta omisión sobre el cumplimiento de las mismas debía ser valorado en la resolución controvertida y, que, al no haber un pronunciamiento en torno a ello, por ese solo hecho, se deben tener por acreditadas las conductas denunciadas.

Lo anterior, pues argumenta que el hecho de que no se cumplieran dichas medidas evidencia que la parte denunciada quiere que esos elementos *“siga apareciendo o existencia”* porque -a su juicio- su permanencia le genera un beneficio y posicionamiento, con lo que pretende acreditar que se cumple el elemento subjetivo de la conducta, lo que -señala- no fue valorado por el Tribunal local.

Sin embargo, ello no acontece porque la actualización de las conductas denunciadas constituyó la materia del fondo del asunto y de manera alguna está condicionado a tenerse por acreditada ante la concesión de medidas cautelares; además que, en cualquier caso, la parte promovente estuvo en posibilidad de controvertir por la vía correspondiente el supuesto incumplimiento a que alude, en tanto que señala que el acuerdo



de mérito en que se concedieron fue emitido en septiembre de dos mil veintitrés.

B. Promoción personalizada

Por lo que hace a esta conducta, los agravios de la parte actora se centraron en señalar que, contrario a lo resuelto por el Tribunal local, debió tenerse por acreditado el elemento objetivo de la conducta porque de la propaganda denunciada se advierten nombres, imágenes y símbolos que hacen alusión al Denunciado en un ejercicio de promoción personalizada, destacando que debe considerarse como tal cuando una persona -como en el caso acontece- señala planes a futuro, proyectos o programas de gobierno que rebasan el ámbito de las atribuciones que ejerce en su cargo público.

En ese sentido, la parte actora enfatiza que con la propaganda denunciada se usó el nombre e imagen del Denunciado así como las frases “RafaVa” y “#RafaVa”, lo que considera no fue analizado correctamente, pues omitió señalar de forma clara y precisa las consideraciones por las que no se acreditaban la totalidad de los elementos de la conducta correspondiente a la promoción personalizada, con lo que vulneró en su contra los principios de certeza y exhaustividad.

Los aludidos motivos de disenso se consideran en su conjunto **esencialmente fundados**, conforme a lo que enseguida se explica.

De inicio se precisa que, además del principio de exhaustividad que ha sido reseñado en el apartado previo, es también necesario referir que el artículo 41 de la Constitución prevé que el desarrollo de los procedimientos electorales debe regirse,

entre otros, por el principio de certeza.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia de rubro: **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**²³, estableció que el principio de certeza en materia electoral, contenido en la Constitución consiste en que al iniciar el proceso electoral las y los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento, lo que en el caso debe entenderse extendido respecto también de la materia de responsabilidades y sanciones administrativas en la materia.

Ello porque como la Sala Superior de este Tribunal Electoral en la contradicción de criterios **SUP-CDC-10/2017** ha explorado, lo cierto es que la certeza consiste en que quienes participan en cualquier procedimiento electoral -en sentido amplio, incluso por su deber de neutralidad como funcionariado público, siendo el caso del Denunciado- conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal que permitirá a la ciudadanía acceder al ejercicio del poder público, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeta su propia actuación y la de las autoridades electorales.

Ahora bien, como se desprende de la resolución controvertida, la autoridad responsable analizó la conducta en cuestión a partir de los tres elementos que permiten tenerla por actualizada; es decir, el personal, temporal y objetivo o material, teniendo por

²³ Verificable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/174536>.



acreditados los dos primeros por lo que, como además se observa de los motivos de disenso de la parte actora, únicamente se encuentra controvertidas las razones invocadas respecto al elemento objetivo.

Ahora bien, para estar en condiciones de abordar la cuestión planteada, cabe establecer el marco normativo aplicable.

El artículo 134 de la Constitución fue uno de los preceptos constitucionales que tuvo modificaciones durante la reforma en materia electoral de dos mil siete; dicha enmienda en lo que al caso interesa, creó un esquema normativo para evitar el uso parcial de los recursos bajo responsabilidad de las y los servidores públicos, y equiparó la infracción al principio de imparcialidad con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, objetividad, entre otros²⁴.

Inmerso en ese sistema, el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución previó que:

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen **en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad**, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

(énfasis añadido)

²⁴ Así lo ha sostenido esta Sala Regional al emitir la sentencia correspondiente al juicio de clave SDF-JE-11/2015 y acumulado.

De esta enunciación se desprenden las siguientes directrices aplicables respecto a la propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno:

- a. Toda persona servidora pública tiene la obligación en todo tiempo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.
- b. La propaganda debe ser institucional.
- c. La propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- d. No puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen la promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Además, cabe señalar que el poder reformador de la Constitución estableció como lineamientos rectores del ejercicio de los recursos públicos los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En ese mismo sentido, el párrafo séptimo del numeral en cita incluye el principio de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, con miras a evitar que se apliquen para influir en la contienda entre los partidos políticos.

Como se observa, se estableció una infracción constitucional para el empleo parcial de recursos públicos en las contiendas electorales, **y también se estableció una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos**, cualquiera que sea el medio para su difusión; con lo



cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

Al respecto la Sala Superior de este Tribunal Electoral²⁵ ha señalado sobre el alcance a lo establecido en dichos párrafos constitucionales, que a partir de su formulación se advierte la previsión constitucional de la obligación de quienes son servidores públicos de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

Asimismo, **se establece un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda** (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debe tener carácter institucional y solo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresa al indicar que **en ningún caso dicha propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de la o el servidor público.**

Con motivo de la adición de los referidos párrafos, en esta disposición constitucional se incorporan en la tutela dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos.

²⁵ Por ejemplo, al emitir la sentencia correspondiente al expediente SUP-RAP-140/2009.

Acorde con estas bases, puede entenderse que lo establecido en el artículo 134 de la Constitución es, por un lado, **el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la competencia entre los partidos políticos y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional**, al fijar la restricción general para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para quienes son personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

En el mismo sentido, la referida Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-57/2010 consideró que la adición del dispositivo constitucional invocado pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad **y neutralidad** de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Señaló que en esta disposición constitucional se incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que se servían de propaganda prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

De esa manera, afirmó la Sala Superior, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: el deber que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir



de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Finalmente, cabe señalar que en el párrafo noveno del propio artículo 134 constitucional se previó además que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de estas directrices incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

En atención a lo anterior, la Ley Electoral establece, en lo que interesa, lo siguiente:

Artículo 449.

1. Constituyen **infracciones a la presente Ley de las autoridades de las servidoras y los servidores públicos**, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

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

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas durante los procesos electorales;

e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

...

A partir de lo anterior, es posible desprender que, el principio de imparcialidad que establece el artículo 134 de la Constitución debe garantizarse no solo durante el desarrollo de los procesos electorales, sino en todo tiempo en tanto que con ello se permite instrumentar una garantía democrática en torno a que las personas

que fueron electas para ejercer un cargo de representación popular se conduzcan en su ejercicio de forma tal que sus inclinaciones o aspiraciones políticas no influyan en el uso de los recursos públicos de los que disponen.

En el caso concreto, para determinar si la infracción denunciada se actualizaba, el Tribunal local tomó como punto de partida los criterios fijados en la jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral que lleva por rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**²⁶ que a ese efecto precisa que para el estudio de la propaganda denunciada debe atenderse a los elementos siguientes:

Elemento personal o subjetivo. El elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la o el servidor público de que se trate.

Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate para determinar si de manera efectiva, revele un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

Elemento temporal. En torno a este, se estipula que resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

Ya que, según desarrolla la jurisprudencia, si la promoción se verificó dentro del proceso, **se genera la presunción de que la**

²⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.



propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas.

Pero también se hace énfasis en que dicho período no puede considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, **ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate**, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo, siendo que, en el caso concreto, además, como se ha establecido el elemento temporal se tuvo por acreditado por la autoridad responsable.

Ahora bien, como se ha referido a lo largo de la presente sentencia, la parte actora se duele del análisis que realizó el Tribunal local en torno al elemento objetivo, alegaciones que como se adelantó se consideran **fundadas**.

Esto es así porque, según se advierte de lo razonado por la autoridad responsable, esencialmente basó su conclusión de que no se actualizaba dicho elemento porque en los mensajes de la propaganda, -analizados en su contenido discursivo al señalar las expresiones “RafaVa” “#RafaVa” y la frase *“Rafael Reyes nos platica cual es la versión sobre el futuro del estado de Morelos y sus municipios”*- desde la perspectiva del Tribunal local:

...no se describe ni alude a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque logros particulares que haya obtenido el denunciado durante su gestión como Presidente Municipal de Jiutepec.

Tampoco se hace mención de presuntas cualidades, no se señalan planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejercía o el periodo en el que debía ejercerlo y no se alude a alguna plataforma política o proyecto de gobierno.

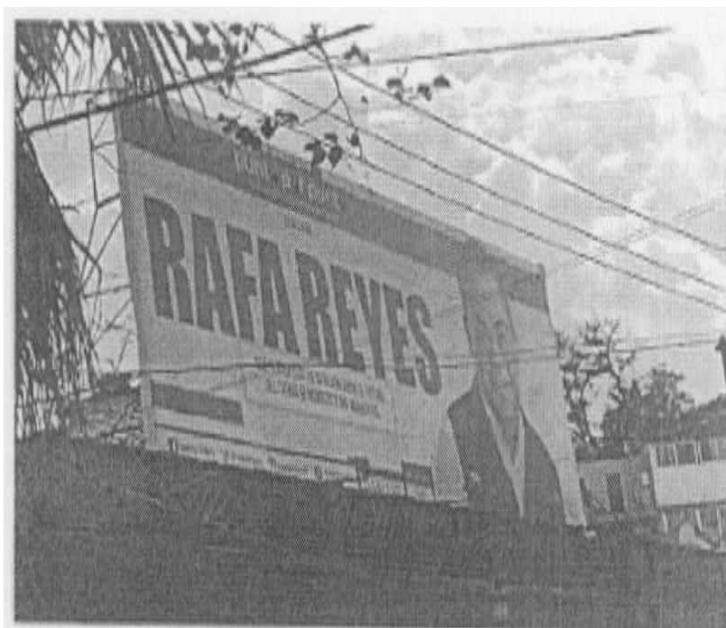
...

...se considera que no se pretendió destacar elementos personales del entonces Presidente Municipal para atender aspiraciones políticas o electorales dado que precisamente, las

**SCM-JE-53/2024
y acumulado**

frases, en sí mismas, carecen de componentes para exaltar al denunciado, aunado a que ni siquiera se aludió al cargo de Presidente Municipal que ostentó hasta el veintinueve de febrero (de dos mil veinticuatro). Por lo tanto, **no se configura el elemento objetivo.**

Como se aprecia de lo anterior, y apartándose de los parámetros que se han establecido en párrafos previos, la autoridad responsable se limitó, por un lado, a analizar solo las frases; es decir, dejó de lado los elementos gráficos de los espectaculares en los que se puede apreciar que el componente preponderante de los mismos es precisamente el nombre y la imagen de la persona del Denunciado, como se aprecia enseguida:



Así, contrario a lo señalado por el Tribunal local en esa parte de su argumentación, lo cierto es que como se precisó en el apartado previo, la propia autoridad responsable retomó el acta levantada por personal del IMPEPAC en la que se describió por lo que hace a la imagen -ejemplificativa- aludida, lo siguiente: Punt”, “p” “f” “punt” “EL ALCALDE” “RAFA REYES” “NOS PLATICA CUAL ES SU VISIÓN SOBRE EL FUTURO DEL ESTADO DE MORELOS Y SUS MUNICIPIOS”.



Es decir, por un lado, sí se aludió a su cargo al señalar que es “el alcalde”, pero además, en la propaganda en cuestión el **elemento preponderante** es su imagen y nombre, no su cargo, su labor pública o alguna actividad o informe que en ejercicio de la misma precisara de ser transmitido, conforme a los parámetros previstos en el artículo 134 de la Constitución, según los cuales la propaganda debe ser institucional, debe tener fines informativos, educativos o de orientación social y sobre todo **no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que impliquen la promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.**

En ese orden de ideas, también debe considerarse que la inclusión de estos elementos en la propaganda en cita, no deberían estar contenidos, salvo que esos datos sean proporcionales al resto de la información (que debería ser) institucional y sea necesaria para que la ciudadanía tenga un conocimiento cabal del asunto, conforme al criterio sustentado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-33/2009.

Ahora, en el caso de analizarse no solo en cuanto a la literalidad de sus expresiones, sino en su conjunto e integralidad, esto es atendiendo a los elementos visuales, contextuales, gráficos, lingüísticos, y demás que contienen dichas publicaciones, por las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia es dable concluir la comprobación del señalado elemento objetivo de la promoción personalizada.

En efecto, el contenido del mensaje analizado muestra la imagen del denunciado como el elemento central o preponderante del mismo, lo que además incluye referencias tanto explícitas como implícitas de su nombre y al cargo que ejerce.

Esto es, al ser dicha persona servidora pública el elemento central de la comunicación, su imagen y nombre de modo alguno tiene un carácter circunstancial en la comunicación, sino que tiende a la sobreexposición de su imagen, lo que se traduce en una falta de mesura y autocontención que debía realizar para cumplir con sus deberes de neutralidad e imparcialidad en el proceso electoral en curso.

Aunado a ello, debe tenerse presente que la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-96/2009, razonó de que la propaganda institucional que incluya ciertas imágenes de personas servidoras públicas, en su examen o análisis para definir si están ajustadas a la normativa constitucional, deben verificarse las razones que justifican o explican su presencia, **lo que en el caso no es así, pues la presencia de su imagen y nombre es el elemento central de la publicidad**²⁷, siendo relevante destacar que, además no existen elementos adicionales de los cuales pueda apuntarse un propósito distinto a la promoción personalizada del Denunciado, es decir, no tiene carácter institucional con fines informativos, educativos o de orientación social²⁸.

²⁷ Esta Sala Regional al resolver el diverso **SCM-JE-55/2021** destacó que "...si bien en algunas publicaciones sí es posible advertir la imagen de la parte actora y en otras además de su imagen se menciona su nombre, lo cierto es que dichos elementos no se exhiben de manera destacada o preponderante ni existe una sobreexposición de estos"; mientras que en el caso precisamente ocurre lo contrario según se aprecia de las imágenes correspondientes.

²⁸ Véase el diverso **SCM-JE-15/2021** de esta Sala Regional en que se razonó: "...se trata de publicidad supuestamente comercial de la Revista, que de manera simulada o intencional hacía referencia a los promocionales alusivos al informe de gestión de la Diputada, pues **este tipo de publicidad no podía contener elementos que se tradujeran en instrumentos tendentes a exaltar la figura, imagen o personalidad de la Diputada, como en el caso ocurrió, ya que es evidente que la imagen de la Diputada está contenida en esos espectaculares en proporción mayoritaria con el objeto de exaltarla.**

Esto es así, pues **incluso en la publicidad que se realice respecto a los informes de labores de las personas servidoras públicas su la imagen, su voz o símbolos que lo identifiquen, así como al partido político de cuyas filas emana, deben ocupar un lugar no esencial** en la publicidad y en todo caso, revelar un plano secundario dentro de la propaganda alusiva a los informes de gestión, lo que en el caso no aconteció, pues como se precisó la imagen y nombre de la Diputada



En ese sentido, se ha pronunciado esta Sala Regional al emitir las resoluciones de los juicios SCM-JE-81/2022, SCM-JE-77/2024 y SCM-JE-83/2024 acumulados, así como la Sala Especializada en el SRE-PSC-118/2023, que fue confirmada por la Sala Superior en el SUP-REP-39/2024.

Además, el resto de las expresiones también se centran exclusivamente en el nombre del Denunciado y aun cuando no le vinculen con un cargo público, de conformidad con lo que el propio Tribunal local tuvo por acreditado le fueron atribuibles y además fueron publicitadas cuando aún estaba en el ejercicio de la presidencia municipal de Jiutepec, Morelos, tal como la autoridad responsable reconoció en la resolución controvertida.

En ese tenor, para esta Sala Regional el hecho de que no se hace mención de presuntas cualidades, no se señalan planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de las atribuciones del cargo público que ejercía o el periodo en el que debía ejercerlo y no se aluda a alguna plataforma política o proyecto de gobierno no puede llevar a la conclusión de que la imagen preponderante de su persona y su nombre, además de identificar su cargo en los espectaculares y considerar solo su nombre en la pinta de bardas deja de constituir promoción personalizada, de conformidad con los elementos que se han delineado a lo largo del presente estudio.

De ahí lo **fundado** de los agravios en cuestión pues en efecto, el Tribunal local emitió su determinación sin observar los principios de exhaustividad y certeza a que se ha hecho referencia al inicio de la presente resolución, en tanto que dejó

ocupan un lugar primordial en la visualización de los espectaculares, lo que hace presumir que la propaganda se realizó con fines de promoción política personal...
(énfasis añadido)

de analizar pormenorizadamente los agravios que se hicieron valer en la instancia previa y, con ello provocó que se dejara de tener previsibilidad sobre la actuación de las autoridades -como del Denunciado en su carácter de presidente municipal- y del propio Tribunal local al conocer de la controversia.

En consecuencia, **debe revocarse parcialmente la resolución controvertida**, para los efectos que se precisarán en el apartado correspondiente.

C. Uso indebido de recursos públicos

Como se precisó en la síntesis respectiva, la parte actora señala, en esencia, que la resolución controvertida se emitió dejando de observar la debida fundamentación y motivación a que estaba obligada la autoridad responsable ya que se limitó a declarar inexistente la conducta con base en las manifestaciones del Denunciado y distintos ayuntamientos del estado de Morelos, sin allegarse de elementos suficientes para declarar la inexistencia aludida.

Ahora bien, en la resolución controvertida, en efecto, la autoridad responsable refirió el marco normativo que consideró aplicable, en específico el concerniente al artículo 134 de la Constitución, que ha sido también invocado en la presente resolución al analizar la temática previa.

A partir de ello, con base en la documentación con que se integró el expediente del PES determinó que en su momento el Denunciado y los ayuntamientos de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco manifestaron que no ordenaron, contrataron o participaron en la propaganda denunciada y enfatizó, además *“...sin que haya en autos una diversa que presente una*



contradicción...”, declarando por tanto inexistente el uso indebido de recursos públicos atribuido al Denunciado.

Para esta Sala Regional, los motivos de disenso de la parte actora resultan **infundados**, conforme a lo que enseguida se explica.

De inicio se destaca que el Procedimiento se rige preponderantemente por el principio dispositivo, a partir del cual la parte denunciante tiene la carga de ofrecer y aportar las pruebas que sustenten su denuncia.

La característica dispositiva o inquisitiva de un procedimiento se define a partir de la naturaleza de las facultades otorgadas a la autoridad para investigar la verdad jurídica.

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

Además de que, si bien, en principio, se reducen a los aportados 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.**

Asimismo, este órgano jurisdiccional electoral federal ha sostenido 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.

Aunado a ello, 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 investigación²⁹.

No obstante lo anterior, también debe tomarse en cuenta que este Tribunal Electoral ha sostenido que si bien, en principio, el PES se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, lo cierto es que, la citada condición 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.

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 22/2013 de la Sala Superior, que lleva por rubro: **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN**³⁰.

²⁹ Al respecto resulta aplicable la razón esencial de la jurisprudencia 12/2010 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 12 y 13.

³⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63.



Por lo que, atendiendo a la naturaleza del Procedimiento, es posible concluir que la potestad investigadora únicamente debe desplegarse si se presentaron pruebas que arrojen indicios suficientes relativos a la actualización de conductas que impliquen acciones ilícitas, de modo que la autoridad tome las medidas para allegarse de elementos adicionales para estar en aptitud de resolver de manera adecuada respecto a la conducta denunciada³¹.

En el caso concreto, si bien entre los hechos denunciados se encontraba precisamente la conducta consistente en el uso indebido de recursos públicos atribuida al Denunciado, lo cierto es que durante la sustanciación del Procedimiento y tal como se reflejó en la resolución controvertida sí se constató la manifestación tanto del Denunciado, como de los ayuntamientos de Cuernavaca, Jiutepec y Temixco respecto que no ordenaron, contrataron o participaron en la producción de las pintas denunciadas.

Es decir, se allegaron al expediente medios probatorios de los cuales adecuadamente el Tribunal local desprendió la inexistencia de elementos para ejercer mayores diligencias en uso de sus atribuciones legales, pues la parte denunciante -ahora parte promovente- tampoco ofreció ni aportó alguno otro con el que se pudiera constatar, incluso indiciariamente, una contradicción con los que sí contó la autoridad responsable y que no solo fueron allegados por el Denunciante sino por órganos municipales cuyas actuaciones gozan de una presunción de legalidad.

³¹ Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-5/2022, SUP-JE-228/2021 y SUP-JE-108/2021, entre otros.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que al tratarse de un hecho del que el Denunciado niega su autoría, no estaba obligado a probarlo, sino que, en todo caso, si la parte denunciante pretendía acreditar que aquél había ejercido indebidamente recursos públicos dada la propaganda controvertida, -ya fuera por sí mismo o a través de una tercera persona responsable de la creación, edición y difusión del material denunciado-, le correspondía cumplir con la carga probatoria para demostrar su dicho, siguiendo el principio general de que quien afirma está obligado a probar, lo que en el caso no aconteció, de ahí lo **infundado** de los motivos de disenso de la parte actora.

No pasa desapercibido que para la parte promovente lo analizado por el Tribunal local se contradice con las constancias del expediente, ya que según afirma, la oficialía del IMPEPAC el veinticuatro de noviembre de dos mil veintitrés hizo constar las respuestas que recibió de la diligencia en que entrevistó a una persona que había rentado un espacio en que se encontró parte de la propaganda denunciada y que en respuesta a la pregunta *“¿realizó algún tipo de convenio para la colocación del espectacular con elementos alusivos al ciudadano Rafael Reyes Reyes?”* señaló que *“...el espectacular lo rento a quien me pague”*.

A partir de esa respuesta, para la parte actora se evidencia el uso de recurso y que el Instituto electoral ya no realizó ningún otro tipo de actuación para saber quién pagó para que ese espectacular fuera fijado y quién ordenó que se fijara, siendo que considera era evidente que hubo uso de recurso para posicionar la imagen y nombre del Denunciado.



De esta manera, la parte promovente aduce que la autoridad responsable no realizó un análisis exhaustivo del hecho evidente sobre que se realizaron pagos y gastos de publicidad existente y que, en consecuencia, el Denunciado realizó uso de recurso público.

Sin embargo, tales alegaciones también resultan **infundadas** en tanto que, contrario a lo manifestado por la parte promovente, con la entrevista a que refiere no es posible desprender el uso de recursos públicos para la producción y colocación de la propaganda denunciada.

Esto es así, en tanto que como se desprende del propio cuestionamiento citado en las alegaciones de la parte actora solo una persona de las personas entrevistadas que había rentado un espacio en que se encontró parte de la propaganda denunciada, refirió ante la pregunta de si *“¿realizó algún tipo de convenio para la colocación del espectacular con elementos alusivos al ciudadano Rafael Reyes Reyes?”* que *“...el espectacular lo rento a quien me pague”*.

Respuesta de la que incluso dando por hecho que recibió una contraprestación económica por el uso de su propiedad para colocar la propaganda en cuestión, no permite inferir que ello provino de recursos públicos indebidamente ejercidos por el Denunciado o bien a su favor y beneficio por parte de un ente público.

Así, no se trata de una relación “evidente” entre la respuesta obtenida y la inferencia que propone la parte actora sobre que se trató del uso indebido de recursos públicos y por tanto, no podría haber tenido como consecuencia que con esa manifestación se contradijera lo manifestado no solo por el Denunciado sino por los ayuntamientos de Cuernavaca,

Jiutepec y Temixco según refirió la autoridad responsable, máxime que como se ha planteado existía una carga probatoria que no fue agotada por la parte entonces denunciante.

D. Falta en el deber de cuidado de MORENA

La parte actora controvierte también el que en la resolución impugnada se declarara inexistente la responsabilidad de MORENA por falta a su deber de cuidado, pues a su juicio el error del Tribunal local al calificar las infracciones atribuidas al Denunciado provocó que dejara de valorar que el partido aludido es responsable de los actos que realizara el Denunciado al ser uno de sus militantes y desarrollar los actos en cuestión cuando ocupaba el cargo de presidente municipal emanado de dicho partido.

Para esta Sala Regional dicho agravio resulta **fundado**, en tanto que tal como señala la parte promovente, al analizar la falta en el deber de cuidado de MORENA, en la resolución controvertida, únicamente se razonó que:

Toda vez que resultaron inexistentes las infracciones que se atribuyeron a Rafael Reyes Reyes, se concluye que MORENA no faltó a su deber de cuidado, por lo que **es inexistente su responsabilidad**.

Lo anterior se traduce en que la única razón por la que el Tribunal local refirió que no podría tener por actualizada la responsabilidad del partido MORENA ante su falta al deber de cuidado (*culpa in vigilando*) se basó en su propia determinación sobre cada una de las conductas analizadas; es decir, actos anticipados de precampaña y/o campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.



Consecuentemente, si como se ha visto por lo que hace a la promoción personalizada lo cierto es que resultaron erradas las conclusiones de la autoridad responsable, se sigue que, como se anticipó, los agravios así enderezados resultan **fundados** por lo que hace a dicha conducta.

Por lo anterior, se deberá valorar nuevamente el grado de responsabilidad del partido MORENA, conforme a lo que se precisará en los efectos de esta resolución.

SÉPTIMA. Efectos de la sentencia.

Ante lo incorrecto de las consideraciones en las que el Tribunal local basó el sentido de su fallo, lo procedente es **revocar parcialmente** la resolución controvertida para el efecto de que dicho órgano jurisdiccional, en atención a sus atribuciones legales dicte una nueva resolución, **dentro de los diez días hábiles** siguientes a que se le notifique la presente resolución.

Ello teniendo por actualizada la conducta consistente en la promoción personalizada del Denunciado y, en consecuencia, determine la sanción que conforme a derecho corresponda, **valorando también la responsabilidad que al respecto pueda tener el partido político MORENA por falta en su deber de cuidado**, de manera fundada y motivada.

Hecho lo anterior, deberá informar a esta Sala Regional dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que ello ocurra, anexando original o copia certificada legible de la nueva resolución que emita y de las constancias de notificación entendidas con las partes del Procedimiento.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

R E S U E L V E

PRIMERO. Acumular los juicios indicados en la razón y fundamento segunda, **debiendo agregar copia certificada** de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca parcialmente** la resolución controvertida, para los efectos precisados en la parte final de esta sentencia.

Notifíquese en términos de Ley.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese los presentes expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y **da fe**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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; así como el numeral cuatro del Acuerdo General 2/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que regula las sesiones de las salas del tribunal y el uso de herramientas digitales.