

Síntesis del SUP-JE-1261/2023

PROBLEMA JURÍDICO: Determinar si fue correcta la decisión tomada por el Tribunal Electoral del Estado de México al concluir la inexistencia de un beneficio para Paulina Alejandra Del Moral Vela y de la responsabilidad indirecta del PRI, derivado de la asistencia irregular de un servidor público a un evento proselitista de la referida precandidata a la gubernatura del Estado de México.

HECHOS

Morena presentó un escrito de queja en contra de un presidente municipal, Paulina Alejandra del Moral Vela y del PRI, por culpa indirecta, por el supuesto uso indebido de recursos públicos, así como de la supuesta violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, derivado de la asistencia en un día hábil del servidor público referido a un evento de precampaña de la precandidata.

El Tribunal local determinó: *i)* la existencia de la infracción atribuida al presidente municipal, y *ii)* la inexistencia de las infracciones denunciadas atribuidas a Paulina Alejandra del Moral Vela y al PRI.

En contra de lo anterior, Morena –en su calidad de denunciante– presentó un juicio electoral.

PLANTEAMIENTOS DEL PARTIDO PROMOVENTE

Alega que la asistencia del servidor público es una forma de inducción o presión indebida en la ciudadanía, en relación con la precandidata, lo cual es suficiente para acreditar su responsabilidad indirecta. Además, sostiene que, de forma incongruente, el Tribunal local manipuló lo establecido en la normativa aplicable para concluir que la precandidata no era un sujeto activo de la infracción.

Sostiene que, si la precandidata es responsable por el beneficio indebido que recibió, también lo es el PRI en relación con dicha denunciada por su falta al deber de cuidado, y no con respecto a las infracciones del presidente municipal.

RAZONAMIENTO

Razonamiento:

Se debe revocar la sentencia impugnada porque está indebidamente motivada, ya que el estudio no se realizó con base en los parámetros desarrollados por esta Sala Superior en materia de la responsabilidad indirecta derivada de la asistencia de personas servidoras públicas en eventos proselitistas.

Si una persona servidora participa en un evento proselitista de una precandidatura o candidatura, entonces necesariamente le produce un grado de beneficio. En el caso, está demostrado que el presidente municipal participó con la precandidata en el evento denunciado, por lo cual se tuvo conocimiento de la participación del servidor público.

El estudio desarrollado por el Tribunal local en relación con la responsabilidad indirecta del PRI tampoco atendió los parámetros que ha adoptado esta Sala Superior en torno a dicha cuestión, ya que debió valorar su posible actualización a partir del beneficio electoral indebido que obtuvo la precandidata por la participación irregular del presidente municipal en el evento de precampaña denunciado.

Se **revoca** para efectos la resolución impugnada.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-1261/2023

PROMOVENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MÉXICO

TERCERÍAS INTERESADAS:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTRA

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO
MONTES DE OCA SÁNCHEZ

COLABORÓ: GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ

Ciudad de México, a *** de mayo de dos mil veintitrés

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por medio de la cual se **revoca** la sentencia dictada el veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por el Tribunal Electoral del Estado de México en el expediente **PES/53/2023**, a través de la cual se determinó: *i)* la responsabilidad directa de Ismael Olivares Vázquez, presidente municipal de Tepetlaoxtoc, por su participación indebida en un evento de precampaña de Paulina Alejandra del Moral Vela, y *ii)* la inexistencia de la responsabilidad de la precandidata y del Partido Revolucionario Institucional.

Esta decisión se sustenta –esencialmente– en que el Tribunal local no tomó en cuenta que la participación irregular del presidente municipal en un evento proselitista –por sí misma– podía implicar la responsabilidad indirecta de la precandidata por la obtención de un beneficio electoral indebido, así como la falta del deber de cuidado del partido político con respecto a esta. Por tanto, se deja sin efectos la resolución controvertida y se ordena que realice un nuevo análisis en relación con la responsabilidad indirecta de la precandidata y del partido político, de conformidad con los parámetros establecidos en la presente ejecutoria.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. CUESTIÓN PREVIA	4
4. COMPETENCIA.....	5
5. REQUISITOS PROCEDIMENTALES DE LAS PARTES.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO	7
6.1. Planteamiento del problema	7
6.2. El Tribunal local resolvió indebidamente que no se actualizó la responsabilidad indirecta de la precandidata y del partido político	10
6.2.1. Parámetros sobre los principios de exhaustividad, congruencia y la garantía de una debida fundamentación y motivación	11
6.2.2. Parámetros sobre la participación de personas servidoras públicas en eventos proselitistas	13
6.2.3. Parámetros sobre la responsabilidad indirecta por el beneficio electoral que produce la participación irregular de personas servidoras públicas en eventos proselitistas	17
6.2.4. Aplicación al caso concreto	19
7. EFECTOS	22
8. RESOLUTIVO	22

GLOSARIO

Código Electoral local:	Código Electoral del Estado de México
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
IEEM:	Instituto Electoral del Estado de México
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de México

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La presente controversia surge en el marco del proceso electoral del Estado de México, en el que se renovará la Gubernatura. En este contexto, Morena presentó una queja en contra de la precandidata del PRI a la gubernatura, Paulina Alejandra del Moral Vela; de Ismael Olivares Vázquez, presidente municipal de Tepetlaoxtoc, Estado de México; y del PRI, por la falta a su deber de cuidado (*culpa in vigilando*).
- (2) Morena planteó en su queja la vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad, equidad en la contienda electoral y un uso indebido de



recursos públicos, derivado de la asistencia del presidente municipal a un evento de carácter proselitista realizado en un día hábil. Asimismo, señaló que se actualizaba la responsabilidad de la precandidata por el beneficio obtenido con la participación del presidente municipal y la del partido político.

- (3) El Tribunal local dictó sentencia en el sentido de considerar que la infracción atribuida al presidente municipal era existente, mientras que las infracciones atribuidas a la precandidata y al PRI fueron inexistentes.
- (4) En esta instancia, Morena se inconforma de la sentencia impugnada, por lo que le corresponde a esta Sala Superior analizar si le asiste o no la razón.

2. ANTECEDENTES

- (5) **2.1. Inicio del proceso electoral en el Estado de México.** El cuatro de enero de dos mil veintitrés¹, el Consejo General del IEEM celebró una sesión solemne por medio de la cual declaró el inicio al procedimiento electoral ordinario, para la renovación de la gubernatura del Estado de México.
- (6) **2.2. Presentación de la queja.** El once de febrero, Morena presentó una queja en contra de Ismael Olivares Vázquez, en su carácter de presidente municipal de Tepetlaoxtoc, Estado de México, Paulina Alejandra del Moral Vela y del PRI, por culpa indirecta, derivado del supuesto uso indebido de recursos públicos, así como de la supuesta violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, derivado de la asistencia del referido presidente municipal a un evento de precampaña de la precandidata.
- (7) **2.3. Primera resolución del Tribunal local (expediente PES/53/2023) y juicio federal SUP-JE-1115/2023.** El catorce de marzo, se resolvió el procedimiento respectivo en el sentido de declarar la inexistencia de las infracciones denunciadas.

¹ A partir de este momento todas las fechas se refieren a 2023, salvo mención en contrario.

- (8) En contra de ello, Morena presentó un juicio electoral, el cual fue resuelto por esta Sala Superior en el sentido de revocar la decisión del Tribunal a efecto de que realizara una correcta valoración de las pruebas y de las constancias de autos para determinar la responsabilidad o no de los denunciados.
- (9) **2.4. Emisión de la resolución impugnada (expediente PES/53/2023).** El veintiséis de abril, el Tribunal local resolvió el procedimiento especial sancionador en el sentido de declarar: *i)* la existencia de la infracción atribuida a Ismael Olivares Vázquez, y *ii)* la inexistencia de las infracciones denunciadas atribuidas a Paulina Alejandra del Moral Vela y al PRI.
- (10) **2.5. Segundo juicio federal.** El uno de mayo, Morena presentó un juicio electoral para controvertir la sentencia referida en el punto anterior; el PRI y la precandidata denunciada comparecieron al juicio en calidad de tercerías interesadas
- (11) **2.6. Turno y trámite.** Una vez recibido el asunto el magistrado presidente ordenó integrar el expediente y turnarlo a la ponencia a su cargo; en su oportunidad se dictaron los acuerdos de trámite respectivos.

3. CUESTIÓN PREVIA

- (12) Este medio de impugnación se analizará y resolverá de conformidad con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debido a que: *i)* en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el dos de marzo del año en curso, se determinó su inaplicabilidad en relación con el proceso electoral del Estado de México del dos mil veintitrés, y *ii)* en el incidente correspondiente a la controversia constitucional 261/2023, el ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.



4. COMPETENCIA

- (13) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, debido a que se relaciona con un proceso electoral para la renovación de la gubernatura de una entidad federativa.
- (14) El asunto se vincula con un procedimiento sancionador originado por una denuncia en contra de una precandidata a la gubernatura de esa entidad, derivado del supuesto uso indebido de recursos públicos, así como la supuesta violación a los principios de legalidad, imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, derivado de la asistencia de un presidente municipal a un evento proselitista de la precandidata.
- (15) La competencia tiene fundamento en una interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución general; 164, 166, fracción III, y 169, fracción I, incisos d) y e9, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, 6 párrafo 1, 83, párrafo 1, inciso a), y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios; así como en los Lineamientos generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. REQUISITOS PROCEDIMENTALES DE LAS PARTES

- (16) Esta Sala Superior considera que se cumplen los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 10, 12 y 13 de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente.
- (17) Tocante a la comparecencia del apoderado² de la entonces precandidata y del PRI³ como partes terceras interesadas, esta Sala Superior estima que es **procedente su admisión**, ya que cumplen con la oportunidad⁴ requerida por la Ley de Medios y ofrecen argumentos que demuestran (en tanto que pretenden la subsistencia de la sentencia local impugnada) un interés incompatible con el del partido político actor.

² Su personería está reconocida en la tramitación del procedimiento sancionador.

³ La personería de la representante del partido está reconocida en la tramitación del procedimiento sancionador.

⁴ El plazo para comparecer transcurrió de las once horas del dos de mayo a las once horas del cinco de mayo, y los escritos de comparecencia se presentaron el 4 de mayo.

- (18) **5.1. Forma.** En la demanda se señalan: *i)* el acto impugnado; *ii)* la autoridad responsable; *iii)* los hechos en que se sustenta la impugnación; *iv)* los agravios que, en concepto del promovente, le causa el acto reclamado, y *v)* el nombre y la firma autógrafa de quien promueve la demanda en representación del partido promovente.
- (19) En relación con este presupuesto procesal, el PRI y la precandidata plantean en sus escritos comparecencia que debe determinarse la improcedencia del juicio electoral, debido a la frivolidad del escrito de demanda y a que los agravios que presenta son genéricos, vagos y subjetivos. Esta Sala Superior considera que **no se actualiza la causal de improcedencia** alegada.
- (20) Esta Sala Superior ha determinado que un medio de impugnación es frívolo cuando se formulen pretensiones bajo conciencia de que no pueden alcanzarse por carecer de sustento en el marco normativo aplicable o ante la inexistencia de hechos para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan.⁵ Es necesario precisar que con el objeto de garantizar el derecho al acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución Federal, esta exigencia debe aplicarse de manera estricta.
- (21) Morena promueve el presente juicio en su calidad de denunciante en el procedimiento especial sancionador del que derivó la resolución controvertida y establece agravios concretos dirigidos a demostrar que fue indebido que el Tribunal local determinara la inexistencia de la responsabilidad indirecta de la precandidata y del partido denunciado.
- (22) En ese sentido, la demanda cumple con los elementos mínimos para considerar que se está ante una genuina controversia que debe de ser valorada por esta Sala Superior en un estudio de fondo, en la cual se determinará la eficiencia de los agravios y, en su caso, si son fundados o no. Por tanto, se desestiman las causales de improcedencia planteadas por el PRI.

⁵ Véase la Jurisprudencia 33/2002, de rubro **FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE**. Disponible en: *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 34 a 36.



- (23) **5.2. Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente. La sentencia controvertida se le notificó personalmente al partido promovente el veintisiete de abril y la demanda se presentó el uno de mayo del presente año, de ahí que se atendió al plazo legal de cuatro días.
- (24) **5.3. Legitimación y personería.** Se tienen por acreditados estos requisitos, porque el juicio lo promueve un partido político, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto local, carácter que le fue reconocido por el Tribunal local en la instancia previa, por tanto, no se actualiza la causa de improcedencia señalada en los escritos de comparecencia.
- (25) **5.4. Interés jurídico.** El partido promovente cuenta con interés jurídico, debido a que fue quien presentó la queja a partir de la cual se instauró el procedimiento especial sancionador en el marco del cual se dictó la resolución controvertida.
- (26) **5.5. Definitividad.** Se satisface este requisito porque en la normativa aplicable no se contempla ningún otro medio que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal y la presente vía es idónea para resarcir, de ser el caso, los derechos que el partido actor sostiene que fueron vulnerados.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del problema

- (27) La controversia tiene su origen en una queja presentada por Morena en contra de Ismael Olivares Vázquez, en su carácter de presidente municipal de Tepetlaoxtoc, Estado de México; de Paulina Alejandra del Moral Vela, entonces precandidata del PRI para la gubernatura del Estado de México, así como del mencionado partido político.
- (28) Se denunció la participación del servidor público en un evento de precampaña de la precandidata, celebrado el jueves veintiséis de enero del año en curso (día hábil), con lo cual –a consideración del partido denunciante– se violaron los principios constitucionales de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

- (29) En relación con la precandidata y el partido político, señaló que obtuvieron un beneficio electoral derivado de la participación del servidor público en el evento de precampaña, por lo que se materializó su responsabilidad por la falta a su deber de cuidado (responsabilidad indirecta).
- (30) En cumplimiento a la orden de esta Sala Superior (expediente SUP-JE-1115/2023), el Tribunal local dictó la resolución correspondiente en el **expediente PES/53/2023**. Con base en una valoración conjunta de los elementos de prueba, estimó que se demostraron los hechos denunciados y que implicaron una indebida utilización de recursos públicos, por la asistencia del servidor público al evento de precampaña y por la difusión de una publicación en torno al mismo.
- (31) El Tribunal local tuvo por acreditado que el presidente municipal asistió a un evento de precampaña en un día hábil, lo cual era suficiente para tener por actualizada la infracción en relación con dicho servidor público, de modo que no era indispensable demostrar la utilización de los recursos materiales a su cargo o que hubiese solicitado alguna licencia temporal.
- (32) Al respecto, sostuvo que, de acuerdo con los parámetros determinados por la Sala Superior en diversos precedentes, no es indispensable demostrar la utilización de recursos materiales a cargo del servidor público o que hubiera solicitado alguna licencia temporal, en tanto que no se puede despojar de tal carácter y actuar como un ciudadano más.
- (33) De esta manera, determinó que el presidente municipal tenía **responsabilidad directa** por la vulneración de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, derivado del uso indebido de recursos públicos.
- (34) No obstante, el Tribunal local consideró que no se acreditaba la responsabilidad de la precandidata y del PRI. Estimó que, si bien el contexto de la participación del presidente municipal fue en un evento proselitista de precampaña, los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, indican que el sujeto activo es el funcionario o la funcionaria pública, por tanto, la precandidata no puede incurrir en tal infracción.



- (35) También desestimó el planteamiento sobre la responsabilidad por la falta del deber de cuidado del partido político denunciado (*culpa in vigilando*), en relación con su precandidata. Argumentó que no era posible asumir que el partido político sea responsable por el actuar del presidente municipal, en su calidad de servidor público, en términos de la Jurisprudencia 19/2015, de rubro **CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.**
- (36) Con base en las consideraciones expuestas, el Tribunal local determinó lo siguiente: **i)** declarar la existencia de la infracción por parte del presidente municipal y, por ende, se dio vista a la Contraloría del Poder Legislativo del Estado para que impusiera la sanción correspondiente, y **ii)** declarar la inexistencia de la infracción por parte de Paulina Alejandra del Moral Vela y del PRI.
- (37) Morena –en su carácter de denunciante– se inconforma de la sentencia del Tribunal local, con base en los agravios que se sintetizan a continuación:
- **Indebida fundamentación y motivación en relación con la inexistencia de un beneficio para la precandidata y la responsabilidad del PRI.** Argumenta fundamentalmente que la asistencia del servidor público –por sí misma– es una forma de inducción o presión indebida en la ciudadanía, en relación con Paulina Alejandra del Moral Vela, quien era la precandidata, lo cual es suficiente para acreditar su **responsabilidad indirecta**. Manifiesta que con la determinación se violan los artículos 14 y 16 de la Constitución general. Además, sostiene que, de forma incongruente, el Tribunal local manipuló lo establecido en la normativa aplicable para concluir que la precandidata no era un sujeto activo de la infracción.
 - Sostiene que, si la precandidata es responsable por el beneficio indebido que recibió, también lo es el PRI en relación con dicha

denunciada por su falta al deber de cuidado, y no con respecto a las infracciones del presidente municipal.

- (38) Esta Sala Superior considera necesario precisar que no se controvierte lo resuelto por el Tribunal local en relación con la acreditación de los hechos denunciados y con la responsabilidad directa del presidente municipal por el uso indebido de recursos públicos, en contravención con el artículo 134 de la Constitución general. En consecuencia, esos aspectos han adquirido definitividad y firmeza, por lo cual servirán de base para analizar la cuestión planteada por el promovente.
- (39) En ese sentido, esta Sala Superior debe revisar si fue correcto o no lo determinado por el Tribunal local en el sentido de declarar la inexistencia de la responsabilidad de la precandidata a la gubernatura y del PRI. En específico, se debe determinar si la vulneración de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad por la participación irregular de una persona servidora pública en un evento proselitista conlleva –en automático– la responsabilidad indirecta de la precandidatura o candidatura por la obtención de un beneficio electoral indebido y del partido político que respalda a esta; o bien, cuáles son las condiciones que se deben valorar para tener por actualizado ese tipo de responsabilidad.
- (40) Los agravios del promovente se analizarán de forma conjunta, debido a que están íntimamente vinculados.

6.2. El Tribunal local resolvió indebidamente que no se actualizó la responsabilidad indirecta de la precandidata y del partido político

- (41) Esta Sala Superior considera que **le asiste la razón** al partido promovente, debido a que en el caso concreto se actualizaron las condiciones para determinar la **responsabilidad indirecta** de Paulina Alejandra del Moral Vela, en su carácter de precandidata, y del PRI, debido a que la participación del servidor público –por sí misma– implicó un beneficio electoral indebido. Por tanto, son **esencialmente fundados** los agravios en los que se plantea la incongruencia, falta de exhaustividad e indebida fundamentación y motivación de la sentencia reclamada.



6.2.1. Parámetros sobre los principios de exhaustividad, congruencia y la garantía de una debida fundamentación y motivación

- (42) El derecho de acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución general implica, de entre otros aspectos, el deber de los tribunales de administrar una justicia completa⁶. Esta exigencia supone que la autoridad judicial debe analizar y pronunciarse respecto a cada uno de los planteamientos que son sometidos a su conocimiento, de manera que la controversia en cuestión sea resuelta en su integridad⁷. Esta perspectiva del derecho al acceso a la justicia es el contenido del principio de exhaustividad.
- (43) Lo anterior también guarda relación con la garantía de una debida fundamentación y motivación. Al respecto, en los artículos 14 y 16 de la Constitución general se contempla la exigencia de que todo acto de autoridad, incluyendo las resoluciones jurisdiccionales, esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar una seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias⁸.
- (44) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe “expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso” (fundamentación) y “deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones

⁶ El segundo párrafo del artículo 17 establece lo siguiente: “**Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales** que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”. (Énfasis añadido).

⁷ Con apoyo en la tesis de rubro **GARANTÍA A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA COMPLETA TUTELADA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES**. 9.^a época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, mayo de 2007, T XXV, p. 793, número de registro 172517.

⁸ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto” (motivación).⁹

- (45) El deber de fundamentación y motivación también tiene sustento en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹⁰.
- (46) Es importante tomar en cuenta algunos de los criterios que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido en torno al alcance de este derecho fundamental, a saber:
- Que “el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha”¹¹;
 - Que “la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”¹²;
 - Que “la motivación demuestra a las partes que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores”¹³; y
 - Que “en los procedimientos cuya naturaleza jurídica exija que la decisión sea emitida sin audiencia de la otra parte, la motivación y

⁹ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN**. 7.^a época; Segunda Sala, *Apéndice de 1995*, tomo VI, pág. 175, número de registro 394216.

¹⁰ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹¹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 90.

¹² Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹³ *Idem.*, párr. 148.



fundamentación deben demostrar que han sido ponderados todos los requisitos legales y demás elementos que justifican la concesión o la negativa de la medida”.¹⁴

- (47) Por su parte, el mandato de congruencia ha sido considerado por este Tribunal Electoral como rector del actuar de todo órgano materialmente jurisdiccional. Desde lo que se ha entendido como un enfoque externo, la congruencia implica que exista coincidencia entre lo resuelto por el tribunal y la controversia planteada por las partes o sujetos involucrados, a partir de la valoración de la demanda y de los actos o hechos materia de impugnación, de modo que se atiendan todos los aspectos del conflicto y no se introduzcan aspectos ajenos al mismo.¹⁵ Mientras tanto, se ha definido que la congruencia interna supone la exigencia de que “en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos”.¹⁶

6.2.2. Parámetros sobre la participación de personas servidoras públicas en eventos proselitistas

- (48) El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución general establece que las y 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.
- (49) Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que esa disposición tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, al prohibir a las y los servidores el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales; es decir, tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda. Asimismo, se ha señalado que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está

¹⁴ Corte IDH. *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párr. 139.

¹⁵ Con sustento en la Jurisprudencia 28/2009, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**. Disponible en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

¹⁶ Idem.

sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, consistente en que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

- (50) Esta Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la permisibilidad de que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles o inhábiles, así como la restricción a no acudir cuando se encuentren obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público.
- (51) La evolución de la línea jurisprudencial se advierte en los siguientes criterios seguidos por este Tribunal Electoral:¹⁷
- En un inicio, se estableció una prohibición tajante en torno a la participación de las y los servidores públicos en actos proselitistas, con independencia de si el día en el que acudían era hábil o inhábil.¹⁸
 - Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad.¹⁹
 - Posteriormente, se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días inhábiles.²⁰
 - Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.²¹
 - La asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas en días hábiles se tuvo como no válida, dado que su sola presencia suponía un uso indebido de recursos públicos.²²
 - En cuanto a que las y los servidores públicos solicitaran licencia sin goce de sueldo, se consideró que ello no autorizaba la posibilidad de que participaran en eventos proselitistas.²³

¹⁷ Tal y como se consideró en las sentencias dictadas en los asuntos SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018, acumulados.

¹⁸ De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

¹⁹ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

²⁰ Con base en la Jurisprudencia 14/2012, de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

²¹ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

²² Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

²³ Criterio sostenido en las sentencias dictadas, de entre otras, en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y acumulado, SUP-JDC-903/2015 y acumulado, SUP-REP-379/2015 y



- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado con respecto a los legisladores:
 - En el **caso de las y los legisladores**, de la interpretación sistemática de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III; 41, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución general, se ha sostenido que **pueden acudir** a eventos proselitistas en **días y horas hábiles, siempre y cuando** no se distraigan de su participación en las actividades legislativas a su cargo.²⁴
 - En el caso de las y los **servidores públicos** que deban realizar actividades permanentes, se ha sostenido que la sola asistencia a un acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dada la naturaleza del cargo estos servidores realizan actividades permanentes y, por ende, tienen restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario y de la solicitud de una licencia.²⁵

(52) En este sentido, de la evolución de la línea jurisprudencial de este Tribunal se puede concluir que el estado actual de dichos criterios se sintetiza en las siguientes conclusiones:²⁶

- Existe una prohibición a las y los servidores del Estado de desviar recursos públicos para **favorecer** a determinado partido, precandidatura o candidatura a un cargo de elección de popular.
- Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de las y los servidores consistente en asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se **presume** que la **simple asistencia** de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.

acumulado, SUP-REP-487/2015, SUP-REP-17/2016, SUP-JRC-187/2016 y acumulado, SUP-JDC-439/2017 y acumulados y SUP-JRC-13/2018.

²⁴ Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

²⁵ Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

²⁶ Tal y como sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-80/2021.

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

(53) De esta manera, esta Sala Superior ha definido distintas hipótesis sobre la posibilidad de las personas servidoras públicas de asistir a un evento proselitista, con lo que se busca evitar un uso indebido de recursos públicos y la contravención de los deberes de neutralidad e imparcialidad que la propia Constitución general les impone. Al estar sustentadas en la protección de otros principios constitucionales rectores de la materia electoral, se trata de restricciones legítimas a las libertades de expresión y de asociación, considerando que hay ciertas condiciones bajo las cuales las personas servidoras públicas sí pueden asistir a ese tipo de eventos.

(54) También cabe reiterar que se ha considerado que el uso de ciertas figuras legales como la solicitud de inhabilitación de jornadas laborables, licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo, o cualquier otra, a efecto de justificar la asistencia de personas servidoras públicas a actos proselitistas en días hábiles configura un fraude a la ley, debido a que se pretende evadir el cumplimiento de la restricción a la que se refiere la norma constitucional.²⁷ En ese sentido, el hecho de solicitar licencia,

²⁷ Véase SUP-RAP-52/2014 y acumulados.



permiso o habilitación sin goce de sueldo para acudir a un acto proselitista no implica que el día sea inhábil, dado que tal carácter no depende de los intereses personales de una persona servidora pública, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables.

6.2.3. Parámetros sobre la responsabilidad indirecta por el beneficio electoral que produce la participación irregular de personas servidoras públicas en eventos proselitistas

- (55) Como se señaló, la participación de las personas servidoras públicas en eventos de carácter político-electoral puede conllevar una vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, lo cual significa que –en su caso– necesariamente tendría un impacto en la elección involucrada. En ese sentido, es factible que se actualice la responsabilidad indirecta de la precandidatura o candidatura que obtiene un beneficio electoral indebido, particularmente cuando del contexto se desprende que tiene conocimiento de la participación de la persona servidora pública y no realiza un deslinde eficaz. Lo anterior, en términos de la Tesis VI/2011, de rubro **RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR.**²⁸
- (56) Esta Sala Superior ha convalidado diversas sentencias de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral en las que se ha considerado actualizada la responsabilidad indirecta de una candidatura por el beneficio derivado de la participación o asistencia irregular de una persona servidora pública en determinado evento proselitista.²⁹
- (57) Al respecto, se ha reiterado que la infracción del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución general no establece una hipótesis de resultado, puesto que su finalidad es que las y los servidores públicos actúen con responsabilidad en el uso y cuidado de los recursos públicos, de modo que no se perjudique la equidad en la contienda. Así, la norma

²⁸ Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, página 36.

²⁹ Por ejemplo, véanse las sentencias SUP-REP-804/2022 y SUP-REP-816/2022.

no exige un acto concreto o determinados elementos de los que se desprenda que efectivamente hubo una influencia de la que se siga un beneficio electoral, pues esta incidencia se presume con la intervención de la persona servidora pública para respaldar a la precandidatura o candidatura.

- (58) Por lo tanto, no es necesario demostrar materialmente el grado en que la contienda se afectó con la intervención o el grado del beneficio generado, pues –una vez que se determina la vulneración a la imparcialidad y neutralidad– se presume que se actualizó dicha incidencia, de manera que lo que se tiene que acreditar en relación con la candidatura en cuestión es si tuvo conocimiento de la asistencia indebida y, de ser el caso, si se deslindó eficazmente.
- (59) Un análisis contextual del asunto, en el que se valoren las circunstancias bajo las cuales se dio la participación irregular de la persona servidora pública, permite generar indicios en torno a si existió una coordinación con la precandidatura o candidatura al respecto; o bien, si esta omitió desplegar las conductas que razonablemente se le podían exigir para evitar que el ilícito se realizara.
- (60) Por lo que hace a la responsabilidad indirecta o *culpa in vigilando* de los partidos políticos en una situación como la expuesta, esta Sala Superior también ha considerado que los partidos políticos tienen un deber de cuidado en relación con el beneficio indebido que puede obtener una precandidatura o candidatura por la participación irregular de una persona servidora pública en un evento político-electoral.³⁰ En consecuencia, la responsabilidad indirecta de la candidatura o precandidatura se traduce – a su vez– en una responsabilidad de ese tipo para los partidos políticos que la respaldan, puesto que también obtienen un grado de beneficio en el marco de la elección en curso.
- (61) Lo anterior, de conformidad con el criterio sostenido consistentemente por esta Sala Superior, en el sentido de que los partidos políticos pueden ser responsables también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, por lo que tienen la calidad

³⁰ Es el caso de la sentencia SUP-JE-1134/2023.



de garante respecto de ellos, siempre que sus actos incidan en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines.³¹

- (62) En todo caso, en una situación como la expuesta, los partidos políticos tienen a su cargo el deber de deslindarse del beneficio que recibió su candidatura o precandidatura.
- (63) Cabe precisar que la postura que ha asumido esta Sala Superior no implica una variación o contravención al criterio de la Jurisprudencia 19/2015, de rubro **CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS**. Esto, porque –en este tipo de controversias– la responsabilidad indirecta del partido político no se actualiza en relación con la persona servidora pública que participa de forma irregular en un evento proselitista, sino con respecto a su candidatura o precandidatura, supuesto en el cual sí existe un deber de cuidado.

6.2.4. Aplicación al caso concreto

- (64) Esta Sala Superior considera que **le asiste la razón** al partido promovente, debido a que **la sentencia controvertida está indebidamente motivada**, pues el estudio no se realizó con base en los parámetros desarrollados por esta Sala Superior en materia de la **responsabilidad indirecta** derivada de la asistencia de personas servidoras públicas en eventos proselitistas.
- (65) De forma errónea, el Tribunal local justificó a partir de un entendimiento incorrecto de un precedente de esta Sala Superior³², la no materialización de la responsabilidad indirecta de la precandidata bajo el argumento de que ella no era una servidora pública y, por ende, no era un sujeto activo de la infracción.
- (66) En efecto, esta Sala Superior estima que el Tribunal local confundió el análisis de responsabilidad que debía emprender a partir del beneficio

³¹ Tesis XXXIV/2004, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES**. Disponible en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 754 a 756.

³² En el SUP-REP-1/2020 no existe consideración alguna respecto a la imposibilidad de fincar responsabilidad indirecta a las precandidaturas o candidaturas beneficiadas por la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas en días hábiles.

obtenido y la inminente responsabilidad indirecta atribuible a la precandidata, provocada por la asistencia del servidor público denunciado a un evento de precampaña en un día hábil.

- (67) El aspecto verdaderamente determinante consiste en tener por acreditada la infracción de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad por parte del servidor público que participa de forma irregular, a partir de lo cual se presume la generación de un beneficio electoral para la precandidatura o candidatura. En consecuencia, el Tribunal local debió desplegar una valoración integral y contextual con base en la cual se defina si la precandidatura o candidatura tuvo conocimiento de la participación del servidor público y, en su caso, si se deslindó de la ventaja indebida que supone.
- (68) En ese sentido, tal como lo sostiene el partido promovente, la resolución controvertida es incongruente porque no es compatible tener por demostrado que se vulneraron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el marco de una elección, para posteriormente sostener que ello no se tradujo en una ventaja indebida para la precandidatura o candidatura en cuestión.
- (69) Si una persona servidora pública participa en un evento proselitista de una precandidatura o candidatura, entonces necesariamente le produce un grado de beneficio. Esa presunción es la premisa en la que se sostiene la línea jurisprudencial de esta Sala Superior con respecto a que la mera asistencia o participación de una o un funcionario público en un evento proselitista puede considerarse como un ilícito electoral que vulnera los principios rectores de la materia.
- (70) En el caso, está demostrado y firme que el presidente municipal asistió al evento denunciado en un día hábil, lo cual refleja que la entonces precandidata tuvo conocimiento de la participación del servidor público. En ese sentido, el Tribunal local no analizó esa circunstancia, ni si la precandidata desplegó conductas tendentes a deslindarse.
- (71) Por lo que hace a la falta en su deber de cuidado (*culpa in vigilando*) del PRI, la sentencia controvertida también está **indebidamente motivada**, ya que no se basó en una adecuada aplicación de los criterios



jurisprudenciales y precedentes que ha adoptado este Tribunal Electoral en torno a dicho tema. Asimismo, **le asiste la razón** al promovente al señalar que la resolución **no fue exhaustiva**, debido a que no se dio una respuesta puntual a todos los puntos de la denuncia presentada en el marco del procedimiento sancionador.

- (72) Efectivamente, el promovente –en su carácter de denunciante– planteó que se actualizaba la responsabilidad del PRI por la falta a su deber de cuidado, derivado del beneficio indebido que obtuvo su precandidata Paulina Alejandra del Moral Vela. Sin embargo, el Tribunal local se limitó a justificar por qué no era viable considerar que se actualizaba la responsabilidad indirecta del partido denunciado en relación con las conductas del presidente municipal, con respaldo en la referida jurisprudencia 19/2015.
- (73) De manera que no desarrolló una explicación específica para desvirtuar estos aspectos de la denuncia, ni estableció las razones por las que consideraba que los precedentes de esta Sala Superior invocados por el partido denunciante no eran aplicables, en los cuales se estableció de forma clara que los partidos políticos podían incurrir en una responsabilidad indirecta por el beneficio obtenido por su precandidatura o candidatura, particularmente cuando se tiene por acreditada la asistencia irregular de una persona servidora pública a un evento proselitista.
- (74) Por tanto, el estudio desarrollado por el Tribunal local en relación con la responsabilidad indirecta del PRI tampoco atendió los parámetros que ha adoptado esta Sala Superior en torno a dicha cuestión, ya que debió valorar su posible actualización a partir del beneficio electoral indebido que obtuvo la precandidata por la participación irregular del presidente municipal en el evento de precampaña denunciado.
- (75) Así, en el caso no resultaba aplicable la Jurisprudencia 19/2015, debido a que el planteamiento relativo a la falta al deber de cuidado del PRI no se formuló con respecto a las conductas atribuidas al presidente municipal denunciado.

- (76) En consecuencia, al resultar **fundados** los agravios presentados por el partido promovente, lo procedente es **revocar** la sentencia controvertida para los efectos precisados en el siguiente apartado.
- (77) Similares consideraciones se utilizaron al resolver el expediente SUP-JE-1245/2023.

7. EFECTOS

- (78) Los vicios identificados son suficientes para que esta Sala Superior **revoque** la sentencia reclamada, **para el efecto** de que el Tribunal Electoral del Estado de México, en el plazo de diez días naturales contados a partir de la notificación de esta sentencia, desarrolle nuevamente el análisis sobre la responsabilidad indirecta de Paulina Alejandra del Moral Vela, entonces precandidata, y del PRI, con base en los parámetros establecidos en la presente sentencia.
- (79) En ese sentido, al estar acreditada la asistencia irregular del presidente municipal de Tepetlaoxtoc en un evento de precampaña, se debe considerar demostrado que ello le generó un beneficio a la precandidatura y, por ende, es preciso valorar si se tuvo conocimiento de la situación y, de ser el caso, si se desplegaron conductas dirigidas efectivamente a un deslinde. Lo mismo en relación con el partido político denunciado.
- (80) De tener por acreditada la responsabilidad indirecta de la precandidata y del partido político, deberá calificar la gravedad de la infracción e individualizar las sanciones respectivas.
- (81) El Tribunal local deberán informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento de esta sentencia, en el plazo de las veinticuatro horas siguientes a que ello tenga lugar.

8. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia dictada el veintiséis de abril de dos mil veintitrés en el expediente **PES/53/2023**, para los efectos precisados en el **apartado 7** de la presente.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JE-1261/2023

Así, por *** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que el presente acuerdo se firma de manera electrónica.

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