

SÍNTESIS DE LOS RECURSO SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

PROBLEMA JURÍDICO:

La sentencia del Tribunal Electoral de Morelos por la que declaró a Lucía Meza responsable de diversas infracciones, ¿fue exhaustiva? ¿Está debidamente fundada y motivada?

HECHOS

1. Morena denunció a Lucía Meza, en su calidad de senadora de la República, por realizar y difundir una encuesta y otras publicaciones que presuntamente la posicionaron como candidata a la gubernatura de Morelos.

Además, denunció a la coalición "Dignidad y Seguridad por Morelos Vamos Todos", integrada por los partidos PRI, PAN, PRD y RSP, por faltar a su deber de cuidado.

2. El Tribunal local tuvo por actualizadas las infracciones consistentes en actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda.

3. Morena y Lucía Meza presentaron juicios electorales en contra de la sentencia local.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

Morena pretende que se revoque parcialmente la sentencia del Tribunal local, con el fin de que se valore la realización de la encuesta, se tenga por acreditado el uso indebido de recursos públicos por parte de Lucía Meza, así como que se imponga una sanción mayor, dada la gravedad y cantidad de infracciones.

Lucía Meza, por su parte, pretende que se revoque la sentencia del Tribunal local en lo relativo a las infracciones que tuvo por acreditadas. Alega un indebido análisis, falta de exhaustividad en la valoración probatoria, así como la imposición de varias sanciones por una misma conducta.

Razonamientos

Los agravios son fundados, en cuanto a que el Tribunal local no se pronunció sobre todos los hechos denunciados en la queja, no valoró todas las pruebas existentes en el expediente y tampoco analizó de forma pormenorizada los hechos denunciados ni expresó los motivos específicos por los cuales se actualizaban las infracciones.

Al resultar fundados estos agravios, resulta innecesario pronunciarse sobre la presunta incongruencia en la resolución, la falta de fundamentación y motivación en cuanto a la calificación e individualización de las faltas, así como la vulneración al principio de legalidad, pues estos agravios dependen de la actualización de las infracciones.

Se **revo**ca la sentencia impugnada, a fin de que la responsable emita una nueva decisión exhaustiva y debidamente fundada y motivada.

SE RESUELVE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS ELECTORALES

EXPEDIENTES: SUP-JE-83/2024 Y
ACUMULADO

ACTORES: MORENA Y OTRA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE MORELOS

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: REGINA SANTINELLI
VILLALOBOS

COLABORÓ: ULISES AGUILAR GARCÍA

Ciudad de México, a *** de junio de dos mil veinticuatro

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **revoca** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Morelos en el Procedimiento Especial Sancionador TEEM/PES/04/2024-3. La decisión se sustenta en que el Tribunal local no analizó todos los hechos denunciados y tampoco justificó de manera exhaustiva las razones por las cuales tuvo por actualizados los actos anticipados, la promoción personalizada y la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda por parte de Lucía Meza.

En consecuencia, se le **ordena emitir, a la brevedad, una nueva resolución** atendiendo a los efectos establecidos en esta ejecutoria.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES.....	3
3. TRÁMITE	3
4. COMPETENCIA	4
5. ACUMULACIÓN	4
6. PROCEDENCIA	4
7. ESTUDIO DE FONDO.....	5
7.1. Planteamiento del problema	5
7.2. Consideraciones de esta Sala Superior.....	10
8. CONCLUSIONES Y EFECTOS.....	27
9. PUNTOS RESOLUTIVOS	28

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Coalición:	“Dignidad y Seguridad por Morelos Vamos Todos”
INE:	Instituto Nacional Electoral
Instituto local:	Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Lucía Meza o la denunciada:	Lucía Virginia Meza Guzmán
PAN:	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
RSP:	Partido Redes Sociales Progresistas Morelos
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Morelos

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) Morena denunció a Lucía Meza, entonces senadora de la República, por la realización y difusión en sus redes sociales de una consulta ciudadana, llevada a cabo entre el 1.º y el 6 de noviembre de 2023, en la cual presuntamente solicitó a la ciudadanía su aprobación para contender como candidata a la gubernatura de Morelos.
- (2) En ese mismo mes, tras la realización de la consulta, la actora renunció a Morena y se registró como precandidata de los partidos PRI, PAN, PRD y RSP a la gubernatura. En opinión de Morena, las conductas denunciadas permitieron que se posicionara anticipadamente frente a la ciudadanía y obtuviera la candidatura de los partidos referidos.
- (3) El Tribunal local determinó la existencia de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como la inexistencia del uso indebido de recursos públicos y de la responsabilidad indirecta de algún partido político. Morena y Lucía Meza controvierten esa resolución.



2. ANTECEDENTES

- (4) **Inicio del proceso electoral local.** El 1.º de septiembre de 2023, inició el proceso electoral 2023-2024 en el estado de Morelos para elegir, entre otros cargos, a la gubernatura de esa entidad, conforme al siguiente calendario:

Precampaña	Campaña	Jornada Electiva
25 de noviembre de 2023 al 3 de enero de 2024	31 de marzo de 2024 al 29 de mayo de 2024	2 de junio de 2024

- (5) **Queja.**¹ El 4 de enero,² Morena presentó una denuncia ante el Instituto local en contra de Lucía Meza, en su calidad de senadora de la República, así como a los partidos integrantes de la coalición “Dignidad y Seguridad por Morelos Vamos Todos” (PRI, PAN, PRD y RSP), por faltar a su deber de cuidado.
- (6) Señaló que la senadora incurrió en diversas infracciones al realizar y difundir en sus redes sociales una consulta ciudadana con la cual pretendía posicionarse anticipadamente como candidata a la gubernatura de Morelos.
- (7) **Sentencia impugnada.**³ El 14 de abril, el Tribunal local determinó como actualizadas las infracciones denunciadas, con excepción del uso indebido de recursos públicos y la falta al deber de cuidado de los partidos políticos.
- (8) **Juicios electorales.** El 18 y 19 de abril, Morena y Lucía Meza promovieron, respectivamente, juicios en contra de la decisión del Tribunal local.

3. TRÁMITE

- (9) **Turno.** Una vez recibidos los asuntos, la magistrada presidenta acordó integrar los expedientes **SUP-JE-83/2024** y **SUP-JE-86/2024** y turnarlos a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

¹ Expediente IMPEPAC/CEE/CEPQ/PES/004/2024.

² Todas las fechas corresponden al año 2024, salvo mención en contrario.

³ Dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos el Procedimiento Especial Sancionador TEEM/PES/04/2024-3

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

- (10) **Instrucción.** En su momento, el magistrado instructor radicó los medios de impugnación en su ponencia, los admitió y cerró su instrucción.

4. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios electorales, porque se controvierte una sentencia del Tribunal Electoral de Morelos en un procedimiento especial sancionador, relacionado con el proceso electoral para elegir a la gubernatura de esa entidad.⁴

5. ACUMULACIÓN

- (12) En atención al principio de economía procesal, se acumulan los juicios, puesto que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable. En consecuencia, se acumula el expediente **SUP-JE-86/2024** al **SUP-JE-83/2023**, por ser este el primero en ser recibido. Deberá agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia al juicio acumulado.

6. PROCEDENCIA

- (13) Los medios de impugnación que se analizan reúnen los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios,⁵ como se razona a continuación.
- (14) **Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable y contienen **1)** el nombre y la firma autógrafa de quien se ostenta como representante de Morena, así como de la ciudadana; **2)** el acto impugnado; **3)** la autoridad responsable; **4)** los hechos en que se basa la impugnación, y **5)** los preceptos presuntamente violados y los agravios que les causa el acto impugnado.
- (15) **Oportunidad.** Los medios de impugnación son oportunos, puesto que se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de

⁴ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 164, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica; así como en los Lineamientos Generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además, resulta orientadora la distribución de competencias prevista el artículo 83, inciso a) fracción III, de la Ley de Medios.

⁵ Conforme a los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



Medios.⁶ Se notificó sobre la sentencia impugnada a Morena y a Lucía Meza el 14 y 15 de abril,⁷ respectivamente, mientras que las demandas se presentaron en los días 18 y el 19 siguientes, esto es, de manera oportuna.

- (16) **Interés jurídico y personería.** Se satisfacen los requisitos. Por un lado, acude Morena, a través de su representante propietario ante el Consejo Estatal Electoral del Instituto local, calidad que reconoció la autoridad responsable en su informe circunstanciado.⁸ Por otra parte, acude Lucía Meza, por su propio derecho. Ambas partes controvierten una sentencia dictada por el Tribunal local que consideran contraria a sus intereses. En el caso, Morena es quien presentó la queja que motivó el procedimiento sancionador local, mientras que Lucía Meza fue sancionada por el Tribunal local como consecuencia de dicho procedimiento.
- (17) **Definitividad.** Este requisito se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé ningún otro recurso o juicio que deba ser agotado con anterioridad.

7. ESTUDIO DE FONDO

7.1. Planteamiento del problema

- (18) Morena y Lucía Meza controvierten la sentencia del Tribunal local que declaró que la entonces senadora realizó actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y vulneró los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral, con motivo de la difusión de una consulta ciudadana y otras publicaciones en sus redes sociales.
- (19) Morena pretende que se revoque parcialmente la sentencia del Tribunal local, con el fin de que se valore la realización de la encuesta, se tenga por acreditado el uso indebido de recursos públicos por parte de Lucía Meza, así como que se imponga una sanción mayor, dada la gravedad y cantidad de infracciones. Para ello, alega falta de exhaustividad, indebida fundamentación y motivación e incongruencia de la sentencia impugnada.

⁶ Artículo 8.

⁷ Conforme a las cédulas de notificación que constan en las páginas 402 a 404 y 426 a 428 del archivo "TOMO 2 - TEEM-PES-04-2024-3.pdf" del expediente electrónico del SUP-JE-83/2024.

⁸ Acorde con lo establecido en el artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

- (20) Lucía Meza, por su parte, pretende que se revoque la sentencia del Tribunal local en lo relativo a las infracciones que tuvo por acreditadas. Alega un indebido análisis, falta de exhaustividad en la valoración probatoria, así como la imposición de varias sanciones por una misma conducta.

7.1.1. Denuncia

- (21) Morena denunció a Lucía Meza, entonces senadora de la República, por incurrir en actos anticipados de precampaña y campaña; promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; así como por vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, y por la realización y difusión ilegal de una encuesta. Asimismo, denunció a la coalición por faltar a su deber de cuidado con respecto a su precandidata.
- (22) Morena se refirió a 49 publicaciones realizadas por la entonces senadora entre octubre y diciembre de 2023⁹ –previo al inicio del periodo de campaña– en sus perfiles de las redes sociales Facebook, X, e Instagram, las cuales informaban sobre la realización de una consulta ciudadana y contenían diversas manifestaciones y eventos relacionados con su aspiración a la gubernatura de Morelos.
- (23) A juicio del partido, la consulta ciudadana simulaba recabar la opinión de la ciudadanía sobre el gobierno actual en Morelos, pero en realidad tenía la intención de posicionar a la senadora de manera anticipada. Además, las publicaciones contenían solicitudes de apoyo a su candidatura a la gubernatura e implicaban la difusión ilegal de una encuesta.
- (24) Asimismo, consideró que Lucía Meza incurrió en el uso indebido de recursos públicos y vulneró los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, pues era servidora pública al momento de la consulta y de las publicaciones, por lo que utilizó su investidura para influir en la contienda, además de que pagó por campañas de difusión en las redes sociales para darle mayor alcance a sus publicaciones.

⁹ Solamente se localizaron 44 de ellas. Ello consta en el acta circunstanciada que levantó la Oficialía Electoral el 9 de enero. Asimismo, en el acta circunstanciada del 25 de enero se localizaron y certificaron 6 ligas relativas a la información sobre publicaciones pagadas. Las actas están disponibles en las páginas 289 y 352 del archivo "TOMO I - TEEM-PES-04-2024.pdf" del expediente electrónico del SUP-JE-83/2024.



- (25) Morena solicitó medidas cautelares sobre las publicaciones denunciadas, no obstante, el Instituto local las declaró improcedentes.¹⁰

7.1.2. Sentencia impugnada

- (26) El Tribunal local declaró **existentes** los actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, así como violación a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda por parte de Lucía Meza. Por otra parte, declaró **inexistente** el uso indebido de recursos públicos y la falta al deber de cuidado de los partidos de la coalición.
- (27) En primer término, tuvo por acreditados los siguientes hechos:
- Lucía Meza llevó a cabo una consulta ciudadana del 1.º al 6 de noviembre. La denunciada señaló que se le aplicó a 100,000 personas y ella cubrió el único gasto que fue por las impresiones, es decir \$15,000.00 (quince mil con 00/100 m. n.).
 - Se certificó la existencia y el contenido en 44 de las publicaciones, las cuales se difundieron entre el 31 de octubre y el 2 de diciembre. Además, respecto a seis de ellas existió publicidad pagada por la denunciada.
 - La coalición anunció que Lucía Meza sería registrada como su candidata a la gubernatura de Morelos el 15 de marzo.
- (28) Después, el Tribunal local valoró las infracciones conforme a lo siguiente:
- (29) **Existencia de actos anticipados de precampaña y campaña.** Tuvo por acreditados los elementos de la infracción, ya que las publicaciones: **1)** se realizaron en las cuentas de redes sociales de la denunciada y la posicionan como candidata a gobernadora (*elemento personal*); **2)** se dieron en diversas fechas previas a la precampaña y campaña; (*elemento temporal*), y **3)** en la mayoría de ellas se busca posicionarla electoralmente a partir de difundir mensajes de la ciudadanía en los que expresamente o a través de equivalentes funcionales la apoyan para contender a la gubernatura de

¹⁰ Acuerdo de 6 de febrero, disponible en la página 212 del archivo "TOMO I - TEEM-PES-04-2024.pdf" del expediente electrónico del SUP-JE-83/2024.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

Morelos y exaltan su imagen y trayectoria. Además, está acreditado que pagó por la difusión de algunas de esas publicaciones (*elemento subjetivo*).

- (30) **Existencia de promoción personalizada.** Consideró que se cumplen los elementos previstos en la Jurisprudencia 12/2015 de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**,¹¹ puesto que: **1)** en las publicaciones denunciadas se hizo identificable el nombre e imagen de la denunciada, a través de las manifestaciones ciudadanas que promovieron su candidatura (*elemento personal*); **2)** las publicaciones se emitieron con fines propagandísticos y para lograr la aceptación o adhesión de la ciudadanía sobre su intención de contender a la gubernatura (*elemento objetivo*), y **3)** la exposición, derivada de las publicaciones, se hizo mientras estaba en funciones de senadora, así como una vez iniciado el proceso electoral y antes del inicio de las precampañas y campañas locales (*elemento temporal*).
- (31) **Existencia de la violación al principio de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.** Tuvo por actualizada la infracción, a partir de que se acreditó la realización de la encuesta, durante un periodo en el que la denunciada era servidora pública. Además, se actualizaron los actos anticipados y la promoción personalizada, por lo que es evidente su intención de posicionarse e influir en la ciudadana frente a su eventual postulación.
- (32) **Inexistencia de uso indebido de recursos públicos.** Consideró que no se actualizaba, dado que no se acreditó que se hubieran utilizado recursos públicos para pagar por la publicidad de las publicaciones.
- (33) **Inexistencia de falta al deber de cuidado por parte de los partidos políticos de la coalición.** Se declaró inexistente, porque, al momento de los hechos, la denunciada no era afiliada ni simpatizante de algún partido.
- (34) Finalmente, **calificó las faltas como leves.** Respecto a los actos anticipados de campaña, sancionó a Lucía Meza con una amonestación

¹¹ Disponible 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.



pública; mientras que para la promoción personalizada y la transgresión a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad dio vista al Senado.

7.1.3. Agravios de Morena (SUP-JE-83/2024)

- (35) Morena señala que la sentencia del Tribunal local no fue exhaustiva, está indebidamente fundada y motivada en cuanto a la calificación de las faltas y la individualización de la sanción, y es incongruente, conforme a lo siguiente:
- (36) **Falta de exhaustividad.** No justificó la calidad de Lucía Meza como “aspirante” al momento de valorar el elemento personal de los actos anticipados, y no se valoró la realización de la encuesta, únicamente las publicaciones por las cuales se difundió.
- (37) **Indebida fundamentación y motivación de la calificación de las infracciones.** No se consideró el actuar sistemático de la denunciada, al calificar como como leves las infracciones. Además, se le debió imponer una multa o cancelar su registro.
- (38) **Incongruencia.** Se tuvo por actualizada la promoción personalizada, pero no el uso indebido de recursos públicos, cuando es un presupuesto necesario para la infracción.
- (39) Además, señala que se debió dar vista a la UTF para que investigara el uso de los recursos y los contabilizara al tope de gastos de campaña.

7.1.4. Agravios de Lucía Meza (SUP-JE-86/2024)

- (40) Por su parte, Lucía Meza alega falta de exhaustividad en el análisis de las infracciones, indebida fundamentación y motivación, así como la vulneración al principio de legalidad, conforme a lo siguiente:
- (41) **Falta de exhaustividad.** Señala que: **1)** no valoró exhaustivamente todas las pruebas, en particular, no se pronunció sobre el formulario de la consulta, el cual demuestra que su finalidad no era electoral; **2)** no analizó cada publicación ni explicitó las razones por las cuales se actualizaban los elementos de las infracciones, y **3)** no se pronunció sobre su inviolabilidad parlamentaria como senadora.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

- (42) **Indebida fundamentación y motivación.** En primer lugar, alega que el Tribunal local mezcló conductas ocurridas en momentos distintos. Las publicaciones del 31 de octubre al 7 de noviembre son sobre una consulta que realizó como parte de sus funciones legislativas, por lo que no tenían una finalidad electoral; mientras que las publicaciones del 8 al 24 de noviembre son sobre la invitación que le hicieron los partidos de la coalición, lo cual no actualiza ninguna infracción.
- (43) Por otra parte, alega que **no hubo actos anticipados**, porque ninguna de las publicaciones contiene llamados expresos o implícitos a votar por ella, el Tribunal local no explicita las expresiones que actualizan la infracción y se trata de manifestaciones realizadas por otras personas. Además, es incorrecto el análisis del elemento temporal, pues las publicaciones sobre la consulta se realizaron mientras era integrante de Morena, en ese sentido, en todo caso, quien faltó a su deber de cuidado fue ese partido.
- (44) En el mismo sentido, considera que **no hubo promoción personalizada**, porque no se probó que las publicaciones tuvieran la finalidad de influir en las preferencias, sino que fueron realizadas como parte de sus actividades como funcionaria pública y de comunicación institucional. Además, la infracción requiere como presupuesto el uso indebido de recursos públicos.
- Sobre la vulneración a la equidad, neutralidad e imparcialidad señala que el Tribunal local la tuvo por actualizada, a partir de las otras infracciones, sin analizarla de manera independiente.
- (45) **Vulneración al principio de legalidad y al principio de no juzgar dos veces por los mismos hechos.** La responsable consideró que los mismos hechos constituían, al mismo tiempo, tres infracciones diversas.

7.2. Consideraciones de esta Sala Superior¹²

- (46) Esta Sala Superior estima que los agravios relativos a la falta de exhaustividad e indebida motivación con respecto a la actualización de las

¹² Los agravios de las partes se analizarán de manera conjunta y en un orden diverso al expuesto en sus demandas. Véase la Jurisprudencia 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 4, año 2001, págs. 5 y 6.



infracciones son esencialmente **fundados** y **suficientes** para revocar la sentencia controvertida, a fin de que el Tribunal local emita una nueva.

- (47) Lo anterior, porque les asiste la razón tanto a Morena como a Lucía Meza, en cuanto a que el Tribunal local no se pronunció sobre todos los hechos denunciados en la queja, no valoró todas las pruebas existentes en el expediente y tampoco analizó de forma pormenorizada los hechos denunciados ni expresó los motivos específicos por los cuales se actualizaban las infracciones.
- (48) Al resultar fundados estos agravios, resulta innecesario pronunciarse sobre la presunta incongruencia en la resolución, la falta de fundamentación y motivación en cuanto a la calificación e individualización de las faltas, así como la vulneración al principio de legalidad, pues estos agravios dependen de la actualización de las infracciones.

7.2.1. El Tribunal local no valoró la realización de la encuesta, sino solo su difusión

- (49) En primer término, es **fundado** el agravio de Morena en cuanto a que el Tribunal local no fue exhaustivo en el análisis de su queja, puesto que no se pronunció sobre la realización de la consulta como hecho susceptible de incurrir en las infracciones denunciadas.
- (50) Conforme al artículo 17 constitucional, todas las personas tienen derecho a que se les imparta justicia completa. Así, el principio de exhaustividad supone el deber de los Tribunales de agotar todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis.¹³
- (51) Morena denunció a Lucía Meza por la realización de una consulta ciudadana que, a juicio del partido, tenía la intención de posicionarla anticipadamente para el proceso electoral de renovación de la gubernatura de Morelos. Ofreció como evidencia una serie de publicaciones de las redes sociales de la denunciada, en las cuales se daba cuenta de la realización de la consulta, así como otras publicaciones que la posicionaban

¹³ Jurisprudencia 12/2001 de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Disponible en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, páginas 16 y 17.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

anticipadamente en su aspiración. El partido argumentó que la realización de la consulta, así como su difusión, incluso, mediante publicidad pagada, actualizaba las infracciones denunciadas.

- (52) Al respecto el Instituto local realizó diversas diligencias. Entre ellas, ordenó la certificación de las publicaciones denunciadas y realizó requerimientos a la denunciada, los partidos de la coalición y al Senado de la República para que informaran sobre las condiciones de realización de la encuesta, su difusión, los recursos utilizados para ella, así como la relación entre la denunciada y los partidos de la coalición.¹⁴
- (53) En respuesta a los requerimientos, la propia denunciada reconoció la realización de la encuesta, informó algunas circunstancias sobre su realización y acompañó el formulario utilizado.¹⁵
- (54) Ahora bien, el Tribunal local tuvo por acreditada la realización de la encuesta. No obstante, le asiste la razón a la parte recurrente, pues no la consideró como parte de los hechos denunciados y, por lo mismo, no valoró las circunstancias de su realización –incluyendo el formulario que se entregó en respuesta al requerimiento del Instituto local–, para definir si la consulta, en sí misma, era susceptible de actualizar las infracciones, tal como lo denunció Morena. Por el contrario, su análisis se limitó a las publicaciones por las cuales se difundió y a su contenido.
- (55) Así, resulta evidente que el Tribunal local incurrió en falta de exhaustividad, al analizar la queja presentada por Morena, pues no valoró de manera completa los hechos denunciados.

7.2.2. El Tribunal local no analizó de forma exhaustiva ni motivó adecuadamente su decisión sobre las infracciones denunciadas

- (56) Por otra parte, le asiste la razón a la parte recurrente, en cuanto a que el Tribunal local no analizó exhaustivamente y tampoco fundó ni motivó

¹⁴ Según consta en el acuerdo del Instituto local emitido 5 de enero de 2024. Disponible en la página 194 del archivo "TOMO I - TEEM-PES-04-2024.pdf" del expediente electrónico del SUP-JE-83/2024.

¹⁵ Ello consta en las respuestas al requerimiento presentadas por la denunciada al Instituto local el 20 de enero, disponibles en las páginas 364 a 373 del archivo "TOMO I - TEEM-PES-04-2024.pdf" del expediente electrónico del SUP-JE-83/2024.



adecuadamente su decisión, en cuanto a las infracciones que tuvo por acreditadas.

- (57) Los artículos 14 y 16 de la Constitución general establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Para satisfacer este requisito, la autoridad debe expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación).
- (58) Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la fundamentación y motivación es una de las “*debidas garantías*” previstas en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁶ además de que forma parte del conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.¹⁷

A. Actos anticipados de precampaña y campaña

- (59) En primer término, el Tribunal local tuvo por actualizados los actos anticipados de precampaña y campaña. Al respecto, Morena alega que no se justificó debidamente la actualización del elemento personal, pues no se señaló el carácter con el que la denunciada encuadra en la hipótesis normativa. Por su parte, Lucía Meza alega que el Tribunal no fue claro respecto a la temporalidad en que ocurrieron los hechos infractores y no explicitó qué manifestaciones de las contenidas en las publicaciones actualizan una infracción ni cómo es que implican llamados expresos o implícitos al voto.
- (60) Esta Sala Superior estima que los agravios son sustancialmente **fundados**.

¹⁶ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1.º de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹⁷ *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

Marco jurídico de los actos anticipados

- (61) Conforme a lo previsto en el artículo 3 de la LEGIPE¹⁸, son actos anticipados de precampaña y campaña aquellos **actos de expresión** que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento **fuera de la etapa correspondiente** (precampaña o campaña) y en los que se solicite cualquier tipo de apoyo para contender en un proceso electoral o llamen a votar a favor o en contra de una persona.
- (62) Al respecto, la Sala Superior¹⁹ ha establecido que los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando concurren los elementos personal, temporal y subjetivo:
- (63) **a) Personal:** se refiere a la identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Entendiendo que los sujetos que pueden incurrir en esta infracción son los partidos políticos, los candidatos, precandidatos o aspirantes a alguna candidatura, y que se actualiza el elemento cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto.
- (64) Con relación a este elemento, este órgano jurisdiccional ha considerado que se debe analizar si en las circunstancias en las que se practicaron las conductas existieron diferentes sujetos y su grado de participación, entendiendo que pueden cometerse por terceras personas cuando sea evidente que existe una estrategia de simulación concertada con la persona interesada.²⁰ Además, deben considerarse aspectos circunstanciales,

¹⁸ 1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

¹⁹ Véanse, de entre otros, los expedientes SUP-RAP-15/2019 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017, SUP-REP-161/2017, SUP-REP-123/2017, SUP-REP-73/2019, SUP-JE-59/2022, SUP-JE-98/2022, SUP-REP-574/2022, SUP-REP-822/2022 y SUP-JE-1171/2023.

²⁰ Véase las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-259/2021, SUP-REP-822/2022 y SUP-JE-1171/2023.



porque la calidad de “aspirante” puede hacer referencia tanto a cuestiones fácticas como jurídicas, de modo que incluye a toda persona que manifiesta públicamente su interés para obtener una precandidatura o candidatura, a partir de actos específicos e idóneos como son pronunciamientos o reconocimientos públicos, con independencia de contar con un registro formal.²¹

- (65) **b) Temporal:** se refiere al periodo en el que ocurren los actos. Para considerarlos anticipados, deben realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas o campañas electorales.
- (66) **c) Subjetivo:** se refiere a la finalidad que persiguen las manifestaciones. Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido o de posicionar a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.
- (67) Para ello, conforme a la Jurisprudencia 4/2018,²² la autoridad electoral debe valorar si **1) las manifestaciones son explícitas o inequívocas con respecto a su finalidad electoral**, entendiendo esto como el llamado a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político; y/o publicar una plataforma electoral, y **2) trascendieron al conocimiento de la**

²¹ Sentencias SUP-JE-292/2022 y acumulado, SUP-REP-259/2021 y SUP-JRC-58/2018.

²² Jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto **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.º 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.

ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

- (68) Sobre el primer punto (*las manifestaciones son explícitas sobre su finalidad electoral*) la autoridad debe considerar dos niveles de análisis. Primero, debe verificar si el mensaje denunciado se apoya en alguna palabra cuya significación denota una finalidad electoral manifiesta (**manifestación explícita**). Es decir, cuando existen palabras o expresiones que denoten expresamente una solicitud de sufragio para una persona o partido político, para ocupar un cierto cargo de elección popular, y/o que publiciten una plataforma electoral, por ejemplo, expresiones como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “vota en contra de” o “rechaza a”.
- (69) En caso de que no exista una manifestación explícita y para evitar posibles fraudes a la ley, la autoridad debe valorar, a partir de un segundo nivel de análisis, la existencia de **equivalentes funcionales**. Es decir, debe verificar si hay expresiones que, sin expresamente solicitar el sufragio o publicitar una plataforma electoral, tienen un significado que sea **inequívocamente** equivalente a dicha solicitud o publicidad (**manifestaciones inequívocas**).
- (70) Respecto a este nivel de análisis, la Sala Superior ha definido que, en aras de maximizar la libertad de expresión y garantizar una evaluación objetiva de los mensajes, las **equivalencias funcionales** deben estar debidamente **motivadas y justificadas**. Así, para acreditar un equivalente funcional, el análisis debe **1)** precisar la expresión objeto de análisis, **2)** señalar la expresión que se utiliza como parámetro de la equivalencia, es decir, su equivalente explícito, y **3)** justificar la correspondencia del significado, considerando que esta debe ser **inequívoca, objetiva y natural**.²³
- (71) Para ello, **se debe analizar el mensaje de manera integral y considerando el contexto externo** en el que se emite.²⁴ Por lo tanto, se requiere de un riguroso análisis contextual tanto de los hechos denunciados como del contexto en el que se desarrollaron.

²³ Criterios desarrollados en los recursos SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021.

²⁴ Criterio definido en el SUP-REP-700/2018.



- (72) Cabe recalcar que la Sala Superior ha considerado que **solo las manifestaciones explícitas o inequívocas** pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña. Ello permite *i)* acotar la discrecionalidad y generar certeza sobre los actos que se estiman ilícitos; *ii)* maximizar el debate público, y *iii)* facilitar el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, así como el diseño de su estrategia electoral y el desarrollo de sus actividades.²⁵
- (73) Así, no todo mensaje puede ser sancionado, pues los asuntos de interés público o interés general deben gozar de un margen de apertura y un debate amplio, de forma que puedan ser abordados por los servidores públicos en el ámbito del desempeño de sus funciones. Por ejemplo, esta Sala Superior ha determinado que las **manifestaciones vinculadas con una eventual aspiración o intención para participar en una elección a través de una candidatura**, en principio, están amparadas por la libertad de expresión, no obstante, pueden configurar actos anticipados si se demuestra que no se trataba de meras expresiones aisladas, sino conductas sistemáticas, reiteradas y/o planificadas.²⁶
- (74) Por otra parte, una vez acreditado el significado electoral de las manifestaciones denunciadas, la autoridad debe verificar que hayan **trascendido al conocimiento de la ciudadanía**. Esta característica es necesaria, porque la finalidad de sancionar o de prohibir los actos anticipados de campaña radica en ofrecer y mantener las condiciones óptimas en cuanto a la equidad de la contienda. En este sentido, un mensaje que haga un llamado al voto o publicite una plataforma electoral solo será sancionable si, además, trasciende al conocimiento de la ciudadanía, pues solo así se podría afectar la equidad en la contienda.²⁷ De entre las variables que se deben valorar para considerar que un mensaje trascendió al conocimiento de la ciudadanía, se encuentran la audiencia que recibió el mensaje y su medio de difusión.²⁸

²⁵ Véanse, por ejemplo, el SUP-JRC-194/2017, el SUP-REP-10/2021 y el SUP-JE-21/2022.

²⁶ Véanse las sentencias SUP-REP-822/2022, SUP-JE-21/2023 y SUP-REP-92/2023.

²⁷ SUP-JRC-97/2018, y SUP-REP-73/1019.

²⁸ Ver Tesis XXX/2018 de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA. Se aprobó el 24 de octubre de 2018.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

(75) **En resumen**, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha sostenido que se actualizan los actos anticipados de campaña ante la existencia de los elementos *i)* temporal, *ii)* personal y *iii)* subjetivo.²⁹ El elemento subjetivo, a su vez, tiene dos variables. La primera es propiamente el contenido del mensaje emitido, por lo que se ha determinado que se puede actualizar tanto por *a)* llamados expresos al voto (*express advocacy*),³⁰ como por sus *b)* equivalentes funcionales, los cuales se advierten a partir de un riguroso análisis contextual.³¹ La segunda variable del elemento subjetivo es la trascendencia, esto es, si el mensaje trascendió al conocimiento de la ciudadanía, de forma que pudo tener un impacto real en la contienda electoral.³²

En el caso, el Tribunal local no cumplió con los parámetros de análisis previstos por esta Sala Superior.

- (76) Conforme al marco normativo referido, en este caso resultan **fundados** los agravios de la parte recurrente.
- (77) En primer lugar, el Tribunal local se limitó a señalar que se actualiza el elemento personal de los actos anticipados, ya que la denunciada es titular de las cuentas de redes sociales y en las publicaciones era plenamente identificable. Sin embargo, fue omiso en explicitar la calidad con la cual la denunciada encuadra en el supuesto normativo y la justificación de ello.
- (78) En segundo lugar, refiere que se actualiza el elemento temporal, no obstante se limita a transcribir las fechas del proceso electoral y las fechas de las publicaciones, sin justificar respecto a cuáles se actualiza el elemento temporal, con respecto a qué etapa del proceso (precampaña o campaña) y por qué razón, considerando que refiere, incluso, a publicaciones que se dieron una vez iniciada la etapa de precampaña.

²⁹ Véanse, de entre otros, los expedientes SUP-RAP-15/2019 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-JRC-274/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017, SUP-REP-161/2017, SUP-REP-123/2017, SUP-REP-73/2019, SUP-JE-59/2022, SUP-JE-98/2022.

³⁰ Jurisprudencia 4/2018 y SUP-JRC-194/2017.

³¹ SUP-JRC-97/2018.

³² SUP-REP-73/1019.



- (79) Finalmente, el Tribunal local tiene por actualizado el elemento subjetivo. Al respecto, señala que *en la mayoría* de las publicaciones se advierte la intención de posicionar electoralmente a la denunciada, además, de que se acreditó que pagó por publicidad, lo que aumentó la audiencia de sus mensajes. Finalmente, considera que el hecho de que las publicaciones se hicieran en redes sociales no la exime de la infracción, pues existió una clara intención de posicionamiento.
- (80) No obstante, se advierte que el Tribunal local no realizó un análisis exhaustivo ni debidamente motivado, pues se limitó a afirmar de manera genérica que las publicaciones implicaron un posicionamiento, pero no hizo un análisis pormenorizado de cada publicación ni de las manifestaciones contenidas en ellas para identificar en dónde se advertían los llamados expresos o implícitos al voto en favor de la denunciada, o, en su caso, las condiciones de sistematicidad que pudieran llevar a concluir que se trataba de una estrategia de posicionamiento anticipado.
- (81) Cabe recalcar que, en el caso de equivalentes funcionales, la metodología de esta Sala Superior exige que se expliciten **1)** la expresión objeto de análisis, **2)** la expresión que utiliza como parámetro de la equivalencia, es decir, su equivalente explícito, así como que se justifique **3)** la correspondencia del significado, considerando que debe ser **inequívoca, objetiva y natural**; análisis que de ninguna manera se advierte en la sentencia impugnada.
- (82) En efecto, del análisis de la sentencia impugnada se advierte que la responsable tuvo por actualizados los actos anticipados de precampaña y campaña, a partir de consideraciones como que “**en la mayoría de las publicaciones denunciadas** que se localizaron, las mismas determinan una infracción electoral”, sin precisar a qué publicaciones se refiere ni ubicar o mostrar las expresiones en controversia.
- (83) Asimismo, señaló que “se observaron manifestaciones de las cuales se hacen llamados a apoyar a la denunciada, **así como equivalentes funcionales**, ya que exaltan su imagen, trayectoria con el objetivo de conseguir el apoyo del electorado”. Sin embargo, no realizó un análisis

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

específico sobre qué expresiones denunciadas podrían considerarse equivalentes funcionales a un llamado al voto y cuál sería la expresión de equivalencia.

- (84) Aunado a lo anterior, no distingue entre publicaciones con llamados expresos o implícitos al voto de otras publicaciones en las que se hace una referencia a la intención de contender para la gubernatura de Morelos, respecto de las cuales se requieren justificaciones adicionales conforme a los criterios de esta Sala Superior.
- (85) Además, aunque el Tribunal local valoró algunos elementos de trascendencia a la ciudadanía, tampoco realizó un análisis exhaustivo al respecto, pues se limitó a afirmar que se pagó publicidad, pero no explicitó ni valoró sobre cuáles de ellas es que se acreditó dicha situación y tampoco justificó la trascendencia respecto de las publicaciones que no se ubican en ese supuesto.
- (86) Es por estas razones es que resultan fundados los agravios.

B. Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

- (87) En segundo lugar, el Tribunal local tuvo por actualizada la promoción personalizada por parte de la denunciada, pero no así el uso indebido de recursos públicos. Al respecto, Lucía Meza alega que no se hizo el análisis exhaustivo ni debidamente fundado y motivado sobre la promoción personalizada, pues el Tribunal local no explicitó ni demostró que las publicaciones influyeran en las preferencias electorales. Además, ambas partes recurrentes hacen valer la incongruencia de la sentencia en cuanto a que se tuviera por acreditada la promoción personalizada, pero no el uso indebido de recursos públicos.
- (88) Los agravios son **parcialmente fundados**.



Marco normativo de la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos

- (89) El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución general, prevé la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada.³³
- (90) Con relación a dicha prohibición, la Sala Superior ha delimitado, primero, que existirá **propaganda gubernamental** en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos que no pueda considerarse una nota informativa o periodística.³⁴
- (91) Por otra parte, ha señalado que existe **propaganda gubernamental personalizada** cuando se actualizan los elementos personal, temporal y objetivo:
- (92) **Elemento personal.** Consiste en que se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan identificable a la persona servidora pública.
- (93) **Elemento temporal.** Se considera que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin

³³ “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.”

³⁴ Al respecto, se ha señalado que, en sentido estricto, la propaganda gubernamental “es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos”. Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-619/2022, SUP-REP-151/2022 y acumulados, SUP-REP-109/2019 y SUP-JE-23/2020.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada.³⁵

- (94) **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva e indubitable revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción.³⁶
- (95) Al respecto, esta Sala Superior ha considerado que la promoción personalizada de una servidora o un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo; se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.
- (96) Asimismo, es criterio de este órgano jurisdiccional que, ante indicios sobre un supuesto de promoción personalizada de una persona servidora pública, se debe considerar **íntegramente el contexto de los hechos** y no el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con la persona funcionaria pública implicada, para tener certeza del propósito de la difusión de este tipo de propaganda, ya sea que **la promoción del servidor o servidora pública sea para sí misma o por un tercero.**³⁷

³⁵ Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-151/2022 y acumulados.

³⁶ Jurisprudencia 12/2015, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. 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. Véase también, entre otros, SUP-REP-416/2022 y acumulados.

³⁷ Criterio sustentado al resolver, entre otros, los expedientes: SUP-REP-416/2022 y acumulados, SUP-REP-263/2022 y acumulados, y SUP-REP-433/2022.



- (97) En este sentido, se ha enfatizado que no es indispensable que se utilicen recursos públicos ni que las y los **servidores públicos utilicen o se aprovechen de la posición en la que se encuentran**, para que, **de manera explícita o implícita haga promoción para sí** o de un tercero, puesto que tienen la obligación constitucional de conducirse, en todo contexto, bajo los principios de neutralidad e imparcialidad,³⁸ de lo contrario se puede afectar la contienda electoral.
- (98) Ello es así, porque, como lo ha precisado también esta Sala Superior, si bien –de forma ordinaria– la propaganda gubernamental debe provenir o estar financiada por un ente público; también ha señalado que puede darse el supuesto en que no se cumpla con tales elementos, pero se deba clasificar de esa forma atendiendo a su contenido, con el fin de que no se evadan las normas constitucionales y legales que aplican en estos casos.³⁹
- (99) Por ello no es necesario que se acredite la propaganda gubernamental, en sentido estricto, para dilucidar si se actualiza o no la promoción personalizada, pues lo relevante es que se acrediten los elementos precisados, atendiendo a su contenido y al contexto de su difusión.⁴⁰
- (100) Así, pueden configurarse, al menos, tres supuestos de propaganda personalizada:
- a) Propaganda gubernamental realizada y difundida con recursos públicos por la persona funcionaria pública que se beneficia de su propia promoción personalizada ilegal;

³⁸ Entre otros, SUP-REP-263/2022 y acumulados, SUP-REP-416/2022 y acumulados.

³⁹ Así se consideró el resolver los expedientes SUP-REP-619/2022 y acumulados, y SUP-REP-193/2022 y acumulados.

⁴⁰ En ese sentido, se incluye a la radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet, los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda. Véase lo resuelto en el expediente SUP-REP-151/2022 y acumulados, así como la Jurisprudencia 17/2016 de rubro **INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO**. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 28 y 29.

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

- b) Propaganda gubernamental realizada y difundida con recursos públicos por una persona funcionaria pública distinta a la que se beneficia por la propaganda personalizada ilegal; o
- c) Propaganda gubernamental realizada y **difundida sin recursos públicos por una persona servidora pública** y que, por su contenido, **beneficia a quien la difunde** o a una persona servidora pública distinta.

El Tribunal local no justificó que las publicaciones impliquen propaganda gubernamental

- (101) Conforme al marco normativo aplicable, es **infundado** el agravio de Lucía Meza en cuanto a que, para tener por acreditada la promoción personalizada, se debió acreditar el uso indebido de recursos públicos. Asimismo, es **infundado** el agravio de Morena, en cuanto a la incongruencia en la sentencia, en virtud de que se actualizó la promoción personalizada, pero no así el uso indebido de recursos públicos.
- (102) Esta Sala Superior ha indicado que cuando se alega una posible infracción por difusión de propaganda personalizada, ordinariamente, se acreditará esa infracción por el hecho de la existencia de una propaganda gubernamental, sea porque se trate, **en sentido estricto**, de propaganda elaborada o difundida con recursos públicos o porque en su **contenido** se difunda a una persona servidora pública con fines proselitistas, **por lo que no se exige que necesariamente la propaganda sea pagada con recursos públicos, pues puede hacerse con recursos privados**.
- (103) Así, las infracciones no dependen la una de la otra, por lo que los planteamientos son infundados.
- (104) Por otra parte, son esencialmente **fundados** los agravios de Lucía Meza en cuanto a la falta de exhaustividad y motivación de la infracción, puesto que el Tribunal local en ningún momento justificó que las publicaciones constituyeran propaganda gubernamental, aspecto que es presupuesto esencial para considerar que se pudiera estar frente a propaganda gubernamental personalizada.



- (105) El Tribunal local se limitó a señalar que se actualizaban los elementos personal, temporal y objetivo de la infracción, dado que la denunciada era identificable en las publicaciones, se dieron durante el proceso electoral, además de que se advierte que se emitieron con fines propagandísticos. Sin embargo, omitió analizar las características de las publicaciones con el fin de justificar que efectivamente encuadran en propaganda gubernamental, es decir, como es que estas se relacionan con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, con independencia de si fueron o no pagadas con recursos públicos.
- (106) Por ello, resultan infundados los agravios con respecto al análisis sobre el uso indebido de recursos públicos, pero fundado el relativo a la falta de exhaustividad e indebida motivación del análisis sobre la propaganda gubernamental con promoción personalizada.

C. Imparcialidad y equidad en la contienda

- (107) Finalmente, Lucía Meza reclama que la resolución impugnada no justificó la actualización de la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, pues el Tribunal local no probó la intención de influir en la contienda y tuvo por actualizada esa infracción a partir de la actualización de las infracciones previas.
- (108) Los agravios también resultan **fundados**
Marco normativo sobre la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y neutralidad en la contienda
- (109) En lo que interesa para el caso, el artículo 134 de la Constitución general establece el **deber de las personas servidoras públicas de conducirse de forma imparcial y neutral frente a los procesos electorales**, con el fin

SUP-JE-83/2024 Y ACUMULADO

de evitar que su investidura y los recursos públicos que tienen a su cargo influyan en la equidad de la contienda electoral.⁴¹

- (110) Por su parte, el artículo 449 de la LEGIPE prevé que las personas servidoras públicas infringen la normativa electoral cuando sus conductas incumplen con el principio constitucional de imparcialidad y afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales.⁴²
- (111) Al respecto, esta Sala Superior ha interpretado, entre otras cuestiones, que las personas servidoras públicas, sobre todo aquellas que son titulares de los Poderes Ejecutivos, federal y locales **deben abstenerse, en el marco de los procesos electorales, de realizar manifestaciones a favor o en contra de opciones políticas, precandidaturas o candidaturas que puedan incidir en la contienda.**
- (112) Así, la actuación de las personas servidoras públicas está sujeta a un nivel mayor de escrutinio y a una prudencia discursiva acorde con su investidura, dado que la variedad de recursos con los que disponen puede generar mayor impacto en detrimento de la equidad en la contienda.⁴³

⁴¹ Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...]

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.** [...]

⁴² **Artículo 449. 1.** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o **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: [...]

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 y candidatas durante los procesos electorales; [...]

⁴³ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-111/2021, SUP-REP-20/2022, SUP-REP-43/2023, SUP-REP-217/2023 y SUP-REP-409/2024. Así como las consideraciones de la Jurisprudencia 38/2013 de rubro **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.



El Tribunal local no justificó la actualización de la vulneración al principio de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda

- (113) Le asiste la razón a la recurrente, pues el Tribunal local se limitó a afirmar que se actualizó la infracción, porque era evidente que el propósito de las publicaciones era posicionar su imagen y lograr apoyo para obtener una candidatura, además de que hizo las publicaciones mientras era servidora pública y se actualizaron los actos anticipados y la promoción personalizada.
- (114) En ese sentido, es **fundado** el agravio de falta de exhaustividad e indebida motivación, pues aunque el Tribunal local refirió a la calidad de servidora pública de la denunciada, en ningún momento justificó las condiciones específicas en que se considera que utilizó su investidura para influir en la contienda. En el mismo sentido, no refirió de manera específica y clara cuáles fueron las manifestaciones o actos propios que realizó Lucía Meza que implicaron algún posicionamiento a favor o en contra de alguna opción política.
- (115) Además, es cierto que el Tribunal local sustentó su decisión en otras dos infracciones diversas que se actualizan con elementos propios y diversos a los requeridos para considerar una vulneración a los principios de imparcialidad neutralidad y equidad en la contienda.

8. CONCLUSIONES Y EFECTOS

- (116) En conclusión, se estiman fundados y suficientes para revocar los agravios referidos por las partes actoras, dado que el Tribunal local no fue exhaustivo en su análisis y no fundó ni motivó adecuadamente su decisión.
- (117) En consecuencia, se **revoca** la sentencia impugnada, con el fin de que, en plenitud de jurisdicción, **el Tribunal local emita una nueva** en la que analice, de forma pormenorizada, la totalidad de los hechos denunciados y las pruebas que constan en el expediente, y determine si se actualizan las infracciones a partir de un análisis completo y apegado al marco legal y las líneas jurisprudenciales y metodológicas de esta Sala Superior.

9. PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios electorales.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

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. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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