



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SUP-JE-232/2022

**ACTOR:** SECRETARIO DE  
RELACIONES EXTERIORES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE HIDALGO

**MAGISTRADO PONENTE:**  
INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIADO:** RODRIGO  
QUEZADA GONCEN, EDWIN  
NEMESIO ÁLVAREZ ROMÁN Y  
ANABEL GORDILLO ARGÜELLO

**COLABORÓ:** YUTZUMI CITLALI  
PONCE MORALES Y MARCO  
VINICIO ORTÍZ ALANÍS

Ciudad de México a diez de agosto de dos mil veintidós.

**Sentencia** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **modifica** la determinación del Tribunal Estatal Electoral de Hidalgo que, entre otras cuestiones, declaró existente la infracción a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad en el contexto del proceso electoral local en el estado de Hidalgo 2021-2022 para elegir a la gubernatura, atribuida al Secretario de Relaciones Exteriores y remitió al Órgano Interno de Control para su sanción, emitida en el procedimiento especial sancionador con clave de expediente TEEH-PES-088/2022 y acumulado.

### I. ASPECTOS GENERALES

1. Los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional denunciaron a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, así como a Julio Ramón Menchaca Salazar, entonces

## **SUP-JE-232/2022**

candidato común a la gubernatura del estado de Hidalgo, y a los partidos políticos del Trabajo, Morena y Nueva Alianza.

2. Los hechos denunciados consisten en que el uno de mayo del año en curso, durante el periodo de campaña, el Secretario de Relaciones Exteriores asistió al evento proselitista del entonces candidato a la gubernatura del estado de Hidalgo y realizó diversas referencias del Gobierno Federal y del Presidente Andrés Manuel López Obrador para favorecer a la referida candidatura.
3. La infracción denunciada es la vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, por la utilización indebida del cargo que ostenta Marcelo Luis Ebrard Casaubón para beneficiar a los partidos Morena, del Trabajo y Nueva Alianza, que conformaron la candidatura común “Juntos Haremos Historia Hidalgo”.
4. El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo concluyó que el denunciado asistió al evento proselitista de uno de mayo y que, dado al contexto del evento de campaña y la participación activa del denunciado para apoyar a una opción política durante el proceso de renovación del Poder Ejecutivo local, en consecuencia, determinó la existencia de las infracciones atribuidas al denunciado, calificándola de grave ordinaria.
5. De esta manera, con la sentencia y constancias certificadas del expediente, ordenó remitirlas al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en términos de lo previsto en el artículo 74 del Reglamento Interior de la propia secretaría, para que, con base en el marco constitucional y legal aplicable, se limiten a determinar la sanción que le resulte aplicable al



Secretario de Relaciones Exteriores por su participación en el evento denunciado.

6. Por último, señaló que no se actualiza la culpa in vigilando de los partidos políticos denunciados, ya que no son responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos.

## II. ANTECEDENTES

7. De la narración de hechos que expone el actor en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
8. **A. Inicio del proceso electoral.** El quince de diciembre de dos mil veintiuno, inició el proceso electoral 2021-2022, para la renovación de la gubernatura en el estado de Hidalgo.
9. **B. Denuncia.** El cuatro y cinco de mayo de dos mil veintidós, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional denunciaron a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, al candidato común a la gubernatura en el estado de Hidalgo y a los partidos del Trabajo, Morena y Nueva Alianza, por vulneración a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, uso de recursos públicos y culpa in vigilando.
10. **C. Sentencia impugnada.** Una vez sustanciado el procedimiento, se remitieron las constancias al Tribunal Estatal Electoral de Hidalgo, quien, el quince de julio de dos mil veintidós, declaró existencia de las infracciones consistentes en la violación a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.
11. **D. Demanda de juicio electoral.** Inconforme, el veintiuno de julio de dos mil veintidós, el Director de lo Jurídico Contencioso de la

## **SUP-JE-232/2022**

Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en carácter de representante legal del Secretario de Relaciones Exteriores, promovió juicio electoral en línea dirigido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

12. **E. Recepción y turno en la Sala Superior.** Una vez recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional determinó integrar el expediente del juicio electoral en línea con clave **SUP-JE-232/2022** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.
13. **F. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se radicó el expediente del juicio electoral en línea en la ponencia del magistrado instructor, se admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

### **III. COMPETENCIA**

14. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución general; 184, 189 y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en los Lineamientos generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
15. Lo anterior, por tratarse de un juicio electoral en donde se impugna una sentencia emitida por un tribunal electoral local en un procedimiento especial sancionador, mediante la cual declaró



existente la infracción atribuida al Secretario de Relaciones Exteriores al asistir a un evento proselitista, con lo cual vulneró los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad de la contienda electoral en el proceso de renovación de la gubernatura en el estado de Hidalgo.

#### **IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA**

16. La Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. Lo anterior justifica la resolución de este juicio de manera no presencial.

#### **V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.**

17. **A. Forma.** La demanda se presentó mediante el sistema de juicio en línea; en ella se hace constar el nombre y firma electrónica autorizada del promovente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como correo electrónico institucional, se identifican el acto impugnado y la responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que considera se le causan y los preceptos presuntamente violados.
18. **B. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada fue emitida por la autoridad responsable el quince de julio de dos mil veintidós, la cual se notificó personalmente al denunciado -recurrente- el dieciocho de julio de dos mil veintidós. En ese sentido, si la demanda fue presentada

en línea ante esta Sala Superior el día veintiuno de julio del año en curso, resulta evidente su presentación oportuna.

19. **C. Legitimación y personería.** Se tiene acreditada la personería de quien promueve, porque el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores acude en carácter de representante legal de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores. Igualmente, el medio de impugnación se insta por parte legítima, toda vez que el inconforme tuvo el carácter de denunciado en el procedimiento especial sancionador y en la sentencia reclamada se tuvo por acreditada la infracción que se le atribuyó.
20. **D. Interés jurídico.** Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de Secretario de Relaciones Exteriores, cuenta con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, porque impugna la sentencia que declaró existente la infracción que se le atribuyó.
21. **E. Definitividad.** La sentencia controvertida es definitiva y firme, puesto que, en la normativa aplicable no se prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de forma previa para acudir a esta instancia constitucional.
22. Colmados los requisitos de procedibilidad, procede llevar a cabo el análisis de la cuestión planteada.

## **VI. ESTUDIO DEL FONDO**

### **A. Hechos acreditados**

23. El Tribunal Estatal Electoral de Hidalgo tuvo por acreditado el hecho denunciado, consistente en que el uno de mayo de dos mil veintidós (durante la etapa de campaña), en el municipio de



Acatlán, Hidalgo, se celebró un evento proselitista de Julio Ramón Menchaca Salazar, entonces candidato común a la Gubernatura del Estado, postulado por los partidos políticos del Trabajo, Morena y Nueva Alianza.

24. A dicho evento, asistió Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores, quien expresó:

*“...acaba de mandar el presidente decía yo, una reforma, una propuesta, para que en vez de quinientos diputados tengamos trescientos nada más. Nada más trescientos...”*

*“...Y también que nada más tengamos un instituto electoral porque ahorita tenemos treinta y dos más el nacional y nunca les alcanza el dinero.”*

*“...y otra cosa nada más les quiero decir de esta iniciativa que acaba de enviar el presidente ¿Cuánto creen que nos podemos ahorrar con esa iniciativa? Veinticuatro mil millones de pesos.”*

*“...Ahora, ese ahorro sería como aumentar el presupuesto del estado de Hidalgo para el agua, los servicios, los caminos, el transporte, las escuelas que a veces no tienen ni la electricidad es ¿Estoy mintiendo o es cierto?...”*

*“...Para todo eso para todo eso compañeras y compañeros serviría ese ahorro porque todos los programas todos los programas sociales que ha puesto en marcha el presidente López Obrador ha sido a subir los impuestos ni subir la deuda ninguna de las dos lo ha hecho ahorrando y evitando la corrupción que es el gran problema de México bueno compañeras compañeros...”*

*“...¿Qué les quiero comentar? Así como yo estoy aquí el día de hoy y están las compañeras y compañeros de toda la República porque está Ciudad Obregón, Puerto Escondido, la Ciudad de Puebla, está Chiapas, está Nuevo León, Monterrey, Nuevo León, bueno, ¿Por qué están aquí? Porque quieren que la cuarta transformación llegue a Hidalgo, porque ya es la hora por eso estamos aquí y, ¿Saben qué? ...”*

*“...Y porque queremos, podemos y porque podemos la cuarta transformación va a triunfar en Hidalgo...” Arriba Andrés Manuel López Obrador”...*

25. Así como la difusión de publicaciones realizadas en el perfil de Twitter y Facebook de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores, que señalan:

*“...CONMOVEDOR EL APOYO Y CARIÑO DEL PUEBLO DE HIDALGO A LA 4T Y AL PRESIDENTE @LOPEZOBRAADOR...”*

*“...ACOMPAÑÉ A JULIO MENCHACA EN ACATLÁN. ACEPTÉ SU INVITACIÓN PARA ESTE DOMINGO, SOMOS COMPAÑEROS Y MILITANTES DE LA CAUSA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN QUE ENCABEZA EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR. SON TIEMPOS DE DEFINICIÓN, AQUÍ ESTAMOS.”*

*“...CON EL PRÓXIMO GOBERNADOR DE HIDALGO, JULIO MENCHACA. ¡EN JUNIO GANA JULIO! ...”*

*“...CONMOVIDO POR SU ALEGRÍA Y MUESTRAS DE CARIÑO. ¡MUCHAS GRACIAS, HIDALGO! ...”*

*“...Se aprecia la red social Facebook en la que se muestra una publicación del usuario "MARCELO EBRARD" de fecha "01 DE MAYO A LAS 12:33" acompañada del siguiente texto: "EN ESTE DÍA NO HÁBIL, EJERZO ORGULLOSAMENTE MIS DERECHOS COMO CIUDADANO PARA APOYAR A JULIO MENCHACA COMO PRÓXIMO GOBERNADOR DE HIDALGO. CON EL LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE LAS Y LOS HIDALGUENSES SE HARÁ REALIDAD. ¡EN JUNIO GANA JULIO! ...”*

26. De igual forma, el tribunal local tuvo por acreditado que Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores no solicitó viáticos o alguna licencia para ausentarse de su encargo el día primero de mayo.

### **B. Sentencia impugnada**

27. El Tribunal Estatal Electoral de Hidalgo determinó la existencia de infracción a los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad tutelados el artículo 134 Constitucional, atribuida al Secretario de Relaciones exteriores.





28. Ello, fundamentalmente, por las manifestaciones de apoyo y respaldo al entonces candidato de MORENA, Julio Menchaca, a partir del uso de equivalentes funcionales, porque si bien existe una excepción para que los servidores públicos acudan en días inhábiles a eventos proselitistas, dicha permisión no es absoluta, ya que tal circunstancia puede analizarse de manera distinta cuando el denunciado participa de manera activa realizando manifestaciones que evidencien su apoyo a un candidato o partido, situación que, a partir de un análisis contextual de la finalidad del evento y el mensaje del denunciado, se considera se actualizó en el caso.
29. Además, si bien no se acreditó el uso de los recursos públicos o que haya descuidado sus funciones de servidor público, lo cierto es que la participación activa del denunciado en el evento se materializó como un apoyo, a partir del uso de equivalentes funcionales, al entonces candidato único de MORENA, y al haber sido difundido su mensaje a través de las redes sociales, se advirtió que, con su investidura en el evento proselitista de Morena, posicionó a una opción política, conducta que se encuentra prohibida por la ley.
30. De manera que, la participación del servidor público en eventos proselitistas se considera de mayor escrutinio y existe un deber de cuidado que el denunciado se encontraba obligado a salvaguardar y con ello los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, de ahí que se concluyó que el contexto del evento de campaña y la participación activa del denunciado, se materializaron con la finalidad de apoyar a una opción política durante el proceso para renovar el Poder Ejecutivo local; en consecuencia se determinó la existencia de las infracciones atribuidas al denunciado.

31. Asimismo, el tribunal local calificó la conducta como grave ordinaria y, conforme a lo previsto en el artículo 313 del Código Electoral y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevén que, cuando las autoridades o los servidores públicos cometan alguna infracción a la legislación electoral se dará vista al superior jerárquico y, en su caso de no tener, se presentará la queja ante la contraloría o su equivalente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.
32. Así, concluyó el tribunal local, que el servidor público denunciado al haberse determinado su responsabilidad, en atención a la naturaleza del cargo que ostenta y al no tener superior jerárquico, lo procedente era **remitir** la sentencia y las constancias debidamente certificadas del expediente **al Órgano Interno de Control** de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en términos de lo previsto en el artículo 74 del Reglamento de Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que, con base en el marco constitucional y legal que resulta aplicable, se limiten a **determinar la sanción** que le resulta aplicable a las referidas autoridades, por su participación en el evento denunciado, quien deberá informar sobre el cumplimiento dentro del plazo de 15 días hábiles.

### **C. Conceptos de agravio**

33. El Secretario de Relaciones Exteriores afirma que la sentencia impugnada es indebida y **pretende** que sea revocada para declarar inexistente la infracción a los principios constitucionales.
34. Para ello, el actor plantea los siguientes agravios:



35. **C.1 Congruencia.** La sentencia impugnada es incongruente, porque, por un lado, acredita el carácter de servidor público y la infracción a los principios constitucionales; y, por otro, señala que no utilizaron recursos públicos, ni se descuidaron sus labores como servidor público.
36. **C.2 Inexistencia de la infracción.** La responsable deja de considerar como hecho notorio que el evento proselitista ocurrió en día inhábil y que el actor no desatendió sus funciones, lo cual está permitido, por lo que la sentencia se contrapone con la jurisprudencia 14/2012, de la Sala Superior, de rubro: “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.”
37. Además, la responsable deja de advertir que Marcelo Luis Ebrard Casaubón asistió al evento y realizó las manifestaciones en calidad de ciudadano y no como servidor público, al no encontrarse en funciones y como reconoce la responsable, sin utilizar recursos públicos, por lo que la sentencia impugnada vulnera sus derechos previstos en los artículos 1, 6, 9 y 35, fracción III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia 38/2013 de la Sala Superior, 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.”
38. **C.3 Presunción de inocencia.** Se vulnera el principio de presunción de inocencia al ordenarse al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que, con base en el marco constitucional y legal, se limiten a determinar la

sanción que le resulte aplicable a las referidas autoridades por su participación en el evento denunciado, cuando la propia autoridad responsable ya había determinado la existencia de la infracción grave ordinaria.

39. **C.4 Falta de fundamentación y motivación.** Si bien, en la sentencia se hace mención de diversos numerales, los mismos no son correlacionados con los motivos por los que se adjudica al canciller la denominada infracción grave ordinaria.

#### **D. Litis**

40. La materia a resolver de este asunto consiste en determinar si de acuerdo a los agravios planteados, conforme a la jurisprudencia 04/2000, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”<sup>1</sup>: **i)** se acredita o no la infracción a los principios constitucionales; **ii)** si fue correcto que el tribunal local llevara a cabo la calificación de la falta.

#### **E. Tesis de la decisión**

41. La Sala Superior considera que la sentencia impugnada debe **modificarse**.
42. Lo anterior, fundamentalmente, porque: **i)** si bien el tribunal local actuó conforme a derecho al determinar la existencia de la infracción a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, en el marco del proceso electoral local de renovación de gubernatura del estado de Hidalgo, al haberse demostrado que el actor, en calidad de servidor público, si bien asistió a un evento proselitista en día inhábil, tuvo una participación activa mediante

---

<sup>1</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento cuatro, Año dos mil uno, páginas cinco y seis.



el uso de expresiones en *podium* y redes sociales, que contienen equivalentes funcionales, de llamado al voto a favor de la candidatura de Morena. Razonamiento que no es controvertido eficazmente por el actor; **ii)** sin embargo, esta Sala Superior advierte que el tribunal local indebidamente calificó la falta como grave ordinaria, porque dicha autoridad carece de facultades para determinar cualquier cuestión relacionada con la sanción que se habrá de imponer al servidor público denunciado, por tanto, ello debe dejarse sin efectos, como se explica enseguida.

### **Tema I. Agravios contra la existencia de la infracción**

43. **Planteamiento.** El actor afirma que la sentencia es indebida, porque considera que no se actualiza la infracción, ya que asistió al evento en calidad de ciudadano, en día inhábil, sin utilizar recursos públicos ni descuidar sus funciones encomendadas como funcionario, por lo que, conforme a la jurisprudencia 14/2012, tenía permitido hacerlo.
44. **Decisión. No le asiste la razón al actor,** porque contrario a lo que alega, el tribunal local tuvo por actualizada la infracción a partir de que en su asistencia realizó manifestaciones que en sus equivalentes funcionales hacen un llamado al voto a favor del candidato de Morena, como se demuestra enseguida.

#### **A. Marco normativo sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas**

45. 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.

46. 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 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.
47. Esta Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la permisibilidad de las y los servidores públicos para asistir 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.
48. La evolución de la línea jurisprudencial se advierte en los siguientes criterios seguidos por este Tribunal Electoral:<sup>2</sup>
  - 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.<sup>3</sup>
  - Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

<sup>4</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.



- Posteriormente, se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles.<sup>5</sup>
- Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.<sup>6</sup>
- 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.<sup>7</sup>
- 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.<sup>8</sup>
- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado respecto de 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.<sup>9</sup>
  - 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

<sup>7</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

<sup>8</sup> 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 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.

<sup>9</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

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.<sup>10</sup>

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:<sup>11</sup>

- 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.
- 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

---

<sup>10</sup> Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

<sup>11</sup> Tal y como sostuvo esta Sala Superior al resolver el SUP-JE-80/2021.





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.

49. **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.**
50. De esta manera, esta Sala Superior ha definido distintas hipótesis sobre la posibilidad de las personas servidores públicos 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.
51. 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.<sup>12</sup> En ese sentido, el hecho de solicitar licencia, 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 servidor público, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables.

### **B. Caso concreto**

52. En el caso, el tribunal electoral local tuvo por acreditado que el primero de mayo de dos mil veintidós, el entonces candidato común a gobernador de MORENA, Partido del Trabajo y Nueva Alianza, para el estado de Hidalgo celebró un evento proselitista en el marco del periodo de campaña, en el municipio de Acatlán, Hidalgo.
53. El tribunal local tuvo por demostrado que Marcelo Luis Ebrard Casaubón: **1)** acudió en calidad de Secretario de Relaciones Exteriores, porque era un cargo permanente por su relevancia pública; **2)** asistió a dicho evento proselitista en día inhábil; **3)** no utilizó viáticos ni desatendió funciones encomendadas; pero **4)** realizó diversas manifestaciones en el *podium* y en su cuenta de Twitter y Facebook, que en sus equivalentes funcionales, constituían un respaldo y apoyo a favor de la candidatura de Julio Menchaca.
54. Por lo cual, a consideración del tribunal local, del análisis contextual de las expresiones emitidas, aun en día inhábil (por su participación activa) se actualizaba la infracción a los principios de imparcialidad o neutralidad y equidad en la contienda electoral

---

<sup>12</sup> Véase SUP-RAP-52/2014 y acumulados.



que se desarrollaba en el estado de Hidalgo para renovar la gubernatura.

### C. Valoración o juicio

55. Al respecto, **esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al actor** cuando sostiene la inexistencia de la infracción a los principios constitucionales.
56. Lo anterior, **en primer lugar**, porque contrario a lo alegado por el actor, la autoridad responsable sí tomó en consideración que los hechos denunciados ocurrieron en día inhábil, esto es, el primero de mayo de dos mil veintidós, y que, al respecto, la jurisprudencia 14/2012, de la Sala Superior, de rubro: “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”, señala que la sola asistencia de los servidores públicos en días inhábiles a eventos proselitistas no implica necesariamente la transgresión a los principios de imparcialidad, neutralidad o equidad.
57. Sin embargo, el actor deja de advertir que, tal y como lo señala el tribunal local, el derecho de los servidores públicos de acudir a los actos proselitistas en día inhábil no es absoluto y tiene límites, ya que ha sido criterio de esta Sala Superior<sup>13</sup> que en caso de una participación activa del servidor público en dichos eventos durante días inhábiles, se debe revisar que las expresiones no busquen influir de forma indebida a los electores.
58. En ese sentido, el actor parte de la premisa inexacta de que el tribunal local contravino la jurisprudencia 14/2012, porque en realidad, sí la tomó en cuenta, pero sostuvo que en el caso, al

---

<sup>13</sup> SUP-JE-50/2018.

haberse acreditado que el servidor público realizó diversas expresiones que podrían considerarse en apoyo a una opción política en el marco del desarrollo de un proceso electoral local, es que procedió a analizar las manifestaciones, para estar en posibilidad de determinar si se actualizaba o no la infracción, precisamente, por la participación activa del servidor público.

59. Además, el actor deja de controvertir eficazmente las razones de la responsable respecto a la excepción de la asistencia del servidor público a un evento proselitista en día inhábil.
60. **En segundo lugar, no le asiste la razón al actor** cuando sostiene que su asistencia y manifestaciones las realizó en calidad de ciudadano y no de servidor público.
61. Lo anterior, porque el actor deja de controvertir que la calidad de servidor público se tuvo por acreditada porque el tipo de cargo que ostenta, a consideración del tribunal local, es de relevancia pública y, por ende, conforme al criterio de la Sala Superior no es posible disociar la investidura pública frente a la sociedad.
62. De manera que, el canciller no puede desvincularse del cargo debido a la naturaleza permanente del mismo, por lo que, al ser un cargo público relevante, el servidor debe tener especial deber de cuidado, en las actividades que desempeña.
63. Además, el actor deja de controvertir de manera eficaz las consideraciones de la responsable, y se limita a afirmar genéricamente que la asistencia la realizó en calidad de ciudadano, sin aportar mayores elementos ni expresar argumentos lógico jurídicos para desvirtuar la presunción de servidor público permanente y de relevancia que le reconoce la autoridad responsable.



64. De manera que, el hecho que las actividades realizadas por el actor no hubieran generado propiamente el uso de recursos públicos materiales (viáticos) ni el descuido de sus funciones como servidor, son insuficientes para desvincular el carácter permanente de Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, ya que, como se precisó, por su naturaleza, son permanentes.
65. Lo anterior en modo alguno se traduce en una vulneración a sus derechos previstos en los artículos 1, 6, 9 y 35, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como servidor público está sujeto a un mayor escrutinio y la Constitución le exige un especial deber de cuidado en su actuar, a fin de salvaguardar en todo momento los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral tutelados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
66. En ese sentido, **el actor parte de una premisa incorrecta** cuando sostiene que la responsable actuó en contravención de la jurisprudencia 38/2013 de la Sala Superior, 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.”
67. Lo anterior, porque, como se precisó, el tribunal local tuvo por acreditada la calidad de servidor público permanente del actor y que en dicha calidad es que asistió a un evento proselitista, en el que realizó manifestaciones que, en sus equivalentes funcionales, buscaron obtener el voto a favor de la candidatura de Julio Menchaca, y no se trató de manifestaciones inherentes a sus

actividades encomendadas como funcionario, ni menos que se pudiera dar el trato de ciudadano, precisamente, por su relevancia pública atendiendo al cargo que ostenta. Calidad que no está debidamente controvertida por el actor en sus planteamientos.

68. **En tercer lugar**, porque **contrario a lo alegado por el actor**, la infracción a los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad se acreditaron por la participación activa del servidor público en el evento proselitista y porque del análisis del contenido de las expresiones se observaron frases dirigidas a influir en la preferencia de los electores, al posicionarse a favor de la candidatura de Julio Menchaca.
69. Esto es, la infracción se actualiza por las expresiones que se emitieron durante el evento tanto en el *podium* como en redes sociales del servidor público mediante las cuales se buscó inducir de forma indebida a los electores y no por el uso indebido de recursos públicos ni por la sola asistencia a un evento proselitista en día inhábil, como erróneamente afirma el actor.
70. En efecto, el tribunal local consideró que, del análisis de las expresiones, se advierte que el canciller Marcelo Luis Ebrard Casaubón tuvo una participación activa en el evento proselitista en el que se materializó un apoyo, a partir del uso de equivalentes funcionales, al entonces candidato de MORENA.
71. Las expresiones que se consideran equivalentes funcionales al llamado al voto a favor son las siguientes: **“...ACOMPAÑÉ A JULIO MENCHACA EN ACATLÁN. ACEPTÉ SU INVITACIÓN PARA ESTE DOMINGO, SOMOS COMPAÑEROS Y MILITANTES DE LA CAUSA DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN QUE ENCABEZA EL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR. SON TIEMPOS DE DEFINICIÓN, AQUÍ**



*ESTAMOS...*” asimismo “...*CON EL PRÓXIMO GOBERNADOR DE HIDALGO, JULIO MENCHACA. ¡EN JUNIO GANA JULIO! ...*” también comentó “...*EN ESTE DÍA NO HÁBIL, EJERZO ORGULLOSAMENTE MIS DERECHOS COMO CIUDADANO PARA APOYAR A JULIO MENCHACA COMO PRÓXIMO GOBERNADOR DE HIDALGO. CON ÉL LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE LAS Y LOS HIDALGUENSES SE HARÁ REALIDAD. ¡EN JUNIO GANA JULIO! ...*”, por lo que al haber sido difundido su mensaje a través de las redes sociales, es patente que, con su investidura de Secretario de Relaciones Exteriores en el evento proselitista de Morena, posicionó a una opción política específicamente al candidato de la candidatura común “Juntos Haremos Historia Hidalgo”, conducta que se encuentra prohibida por la ley electoral.

72. Consideraciones y razonamientos que no son controvertidos de manera eficaz por el actor, ya que no señala por qué no se actualiza el equivalente funcional, o por qué su participación no fue activa, sino que se limita a sostener que la infracción no se actualiza porque no se utilizaron recursos materiales públicos y porque las expresiones las realizó en día inhábil, sin embargo, como se explicó, esos elementos fueron superados por el tribunal local conforme al criterio de la Sala Superior y el actor tampoco realizó argumentos suficientes para desvirtuarlos.
73. En ese mismo sentido, **no le asiste la razón al actor** cuando alega que se vulnera el principio de congruencia, por un lado, al determinar la investidura de servidor público declarando la existencia de la infracción y, por otro, sostener que no se advierte el uso de recursos públicos, o el descuido de sus labores por acudir al evento proselitista.

74. Lo anterior, porque contrario a lo alegado por el actor, no se actualiza la falta de congruencia interna, precisamente, porque efectivamente el canciller no utilizó recursos públicos materiales (viáticos) ni descuidó sus labores como servidor público al asistir al evento proselitista.
75. Sin embargo, el tribunal local tuvo por actualizada la infracción a los principios constitucionales citados, porque el canciller tuvo una participación activa en el evento proselitista en el que se materializó un apoyo, a partir del uso de equivalentes funcionales, al candidato de la candidatura común “Juntos Haremos Historia Hidalgo”.
76. Con ello, el servidor público incumplió su deber de abstenerse de emitir expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores, aun cuando asistan a eventos proselitistas en días inhábiles.

## **Tema II. Agravios contra la individualización de la sanción**

77. **Planteamiento.** El actor sostiene que se vulnera el principio de presunción de inocencia al determinar una infracción electoral y luego ordenar al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores que resuelva si la misma se actualiza en materia administrativa, o delimitar la sanción a imponer, cuando ya calificó la falta como grave ordinaria (esto es, una fase de la individualización de la sanción).

### **Decisión.**

78. En primer lugar, **le asiste la razón al actor** al sostener que el tribunal electoral indebidamente realiza la individualización de la





sanción en la fase de calificación de la falta como grave ordinaria, cuando carece de competencia para ello.

79. Al respecto, la Sala Superior ha sostenido<sup>14</sup> que las obligaciones de las autoridades electorales tanto federales como locales en asuntos en los que se acredite una infracción por parte de un servidor público se limitan a dar vista a las autoridades competentes para que impongan las sanciones respectivas, además de que se ha considerado que en dichos casos la función de las autoridades electorales se agota teniendo por acreditada la infracción, la responsabilidad del servidor público y la vista respectiva.
80. Así, en los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral en contra de servidores públicos, las resoluciones de la autoridad electoral en las que se considera que se acredita una infracción y la responsabilidad de un persona en su carácter de servidor público, se cumplen y se satisfacen con la sola declaración de la infracción y la responsabilidad y con la vista a los superiores jerárquicos o autoridades encargadas de sancionar, cuando el ordenamiento no establezca una sanción de forma específica, bastando dicha vista para que el órgano o sujeto competente para imponerlas, actúe en términos de la legislación aplicable.
81. Conforme a lo previsto en el artículo 313 del Código Electoral local y 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevén que, cuando las autoridades o los servidores públicos cometan alguna infracción a la legislación electoral se dará vista al superior jerárquico y, en su caso de no tener, se presentará la queja ante la contraloría o su equivalente

---

<sup>14</sup> Véase el SUP-REP-451/2021, SUP-REP-500/2022

por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

82. En el en el caso del Secretario de Relaciones Exteriores no tiene superior jerárquico, por lo que, en términos del artículo 108 de la Constitución, así como la Tesis XX/2016 de la Sala Superior, de rubro: “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO” y de los artículos 313 del Código Electoral local, 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 74 del Reglamento de Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el tribunal electoral dio vista al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la sanción, ello debe comprender desde la individualización de la sanción en todas sus fases, incluyendo la calificación de la falta.
83. Por ello, **le asiste la razón al actor**, porque el tribunal local carecía de atribuciones legales para calificar como grave ordinaria la falta, siendo que su función se agotó teniendo por acreditada la infracción, la responsabilidad del actor y la vista respectiva (al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores).
84. En consecuencia, procede **modificar** la sentencia reclamada para dejar sin efectos la calificación de la gravedad efectuada por el tribunal responsable.
85. En segundo lugar, **no le asiste la razón al actor**, porque contrario a lo que se argumenta, el Órgano Interno de Control no



determinará una infracción administrativa, sino que, como se explicó, va a determinar cuál es la sanción que debe imponerse a la infracción electoral a partir de la individualización de la sanción que realice en libertad de atribuciones.

86. Es decir, el Órgano Interno de Control no va a iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el canciller Marcelo Luis Ebrard Casaubón para determinar una posible infracción, porque ésta ya fue determinada por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. La vista que se otorga a la autoridad administrativa tiene como finalidad que determine la sanción correspondiente.
87. De manera que, no se ha vulnerado la presunción de inocencia, porque al canciller se le respetaron las garantías del debido proceso tanto en la fase de instrucción como en la fase de resolución.
88. En último orden, **resulta innecesario** el estudio de los agravios relacionados con la mención de diversos numerales que no son correlacionados con los motivos por los que se adjudica al canciller la falta como grave ordinaria.
89. Ello, porque el reclamo está vinculado con la calificación de la falta referida, respecto de la cual el actor ya obtuvo un resultado favorable a su pretensión, aunado a que dicha calificación escapa de las atribuciones del tribunal local.
90. En consecuencia, la sentencia impugnada debe **modificarse**, exclusivamente para dejar sin efectos la calificación de la falta.
91. Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente:

**VII. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **modifica** la sentencia impugnada, en los términos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales (ponente) y José Luis Vargas Valdez, con el voto razonado del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, con la ausencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Magistrada Janine M. Otálora Malassis firma como Presidenta por Ministerio de Ley ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que esta determinación se firma de manera electrónica.

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



**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-232/2022<sup>15</sup>.**

1. Si bien coincido con el sentido de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el presente asunto, en cuanto se determina modificar la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo<sup>16</sup>, emito este **voto razonado** respecto a las consideraciones por las que advierto que debe reflexionarse respecto de los criterios sustentados por esta Sala Superior en relación con la participación de las personas servidoras públicas en eventos proselitistas y/o partidistas, de cara a los próximos procesos electorales.
2. Ello, porque los procesos electorales locales de este año y de revocación de mandato prácticamente han quedado agotados en la medida que existe una regulación constitucional y legal, así como criterios que interpretan esa normativa, con la que se ha formado una línea de precedentes y jurisprudencia respecto del alcance de la participación de las personas servidoras públicas en actos de sus partidos políticos y su posible impacto en los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad, en el marco de las contiendas electorales.
3. No obstante, dada la realidad política y social actual, bien cabe la posibilidad de cavilar, a partir de este caso y de cara a los procesos electorales que vienen, la posibilidad de expandir el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, en la medida que la tarea de impartir justicia es una actividad reflexiva, analítica y dinámica, dentro de la liberación judicial.

**ASPECTOS GENERALES**

4. Los partidos de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional denunciaron al Secretario de Relaciones Exteriores<sup>17</sup>, al entonces candidato común a la gubernatura del estado de Hidalgo y a los partidos políticos del Trabajo, Morena y Nueva Alianza, derivado a que el uno de

---

<sup>15</sup> Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>16</sup> En adelante Tribunal local.

<sup>17</sup> En adelante, secretario.

mayo<sup>18</sup> (durante el periodo de campaña), el referido secretario asistió a un evento proselitista y realizó diversas referencias del Gobierno Federal y del presidente de la República para favorecer a la candidatura común.

5. El Tribunal local concluyó que el secretario asistió al evento, y dado el contexto de éste y la participación [*activa*] de aquel para apoyar a una opción política durante el proceso electoral local, se actualizaban las infracciones denunciadas, las cuales calificó como de graves ordinarias.

### **DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

6. En la sentencia de mérito se resolvió modificar la sentencia del Tribunal local, toda vez que:
  - Actuó conforme a Derecho al determinar la existencia de la infracción, al haberse demostrado que el SRE, si bien asistió a un evento proselitista en día inhábil, tuvo una participación [*activa*] mediante el uso de expresiones en pódium y redes sociales, que contienen equivalentes funcionales de llamado al voto a favor de la candidatura de Morena.
  - Indebidamente calificó la falta como grave ordinaria, porque carece de facultades para determinar cualquier cuestión relacionada con la sanción que se habrá de imponer al servidor público denunciado

### **RAZONES DEL VOTO RAZONADO**

#### **Cuestión previa**

7. Consideró que en aquellos asuntos relacionados con la participación de personas servidoras públicas en los eventos partidistas y/o proselitistas, se debe utilizar un método de interpretación constitucional que se haga cargo tanto de las finalidad que persigue la norma constitucional y su adecuación a la realidad social y política del país, en atención al interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática y en escuchar las posiciones, pensamientos e intenciones de los actores políticos, a partir de entender cómo ha evolucionado la norma con el paso del tiempo.
8. Como una cuestión inicial, reconozco que esta Sala Superior ha construido una línea de precedentes respecto al alcance de la

---

<sup>18</sup> Todas las fechas se refieren a la presente anualidad, excepción hecha de aquellas referencias expresas.



participación de servidores públicos en actos de sus partidos políticos y el posible impacto que ello puede tener en los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda.

9. También estoy convencido de que, como tribunal constitucional en la materia electoral, debemos conservar el sentido de las decisiones (*stare decisis*) emitidas en casos sustancialmente similares, porque a través de esa labor generamos seguridad jurídica, tanto a la ciudadanía como a los actores políticos y autoridades. Esa tarea de impartir justicia debe ser el resultado de una actividad reflexiva, analítica y de constante deliberación.
10. Precisamente por ello, cuando a partir de un caso concreto se advierte un área de oportunidad jurídica para impulsar una decisión de peso, es válido que al interior de los tribunales que definen en última instancia el problema, se genere el intercambio de visiones y de ser procedente, se justifiquen las razones por las cuales es pertinente abandonar los criterios anteriores (*overruling*).
11. En este asunto se nos presenta, de manera oportuna, la posibilidad de reflexionar respecto de los precedentes sobre el tema, teniendo en cuenta la realidad social actual, las exigencias de un electorado mejor informado y sobre la base de estamos de cara al siguiente proceso electoral que dará inicio el 1 de enero de 2023, en Coahuila y Estado de México.
12. Considero que es pertinente la discusión, con el propósito es ampliar el debate político y lograr una participación democrática plena.
13. Para justificar un posible cambio de criterio, en mi consideración, es necesario acudir a un metodología de interpretación constitucional que se haga cargo de 4 cuestiones fundamentales:
  - La finalidad que persigue la norma constitucional;
  - Su adecuación a la realidad social y política del país, en atención al interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática y en escuchar las posiciones, pensamientos e intenciones de los actores políticos,
  - Entender cómo ha evolucionado la norma con el paso del tiempo, y
  - Una interpretación que amplíe las libertades fundamentales.
14. Sostengo que este Tribunal Constitucional debe basarse, por una parte,

en una interpretación constitucional que favorezca y amplíe el ejercicio del derecho fundamental de participación política y la libertad de expresión, y por otra, en una interpretación estricta a las restricciones a su ejercicio.

15. De manera que las reglas que regulan las conductas de las personas servidoras públicas establecidas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup> deben analizarse de forma puntual para poder determinar con precisión cuáles son esas restricciones que impone al ejercicio de los señalados derechos fundamentales, así como sus extremos. Ello, en armonía con el principio pro persona establecido en el artículo 1º de la propia CPEUM.
16. Esta perspectiva impone un ejercicio interpretativo liberal conforme con el cual las restricciones constitucionales deben ser entendidas de forma limitativa o estricta, potenciando las libertades de los sujetos de la norma, acorde con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>20</sup>.
17. En sintonía con lo anterior, también se debe tener en cuenta que hoy, la ciudadanía está más informada respecto al entorno político y social que la rodea, lo que ha incentivado que, a la vez, sea más participativa en los procesos democráticos, por lo que requiere de mayores garantías del ejercicio de sus derechos y libertades político-electorales, para conocer las posiciones de aquellas figuras y personajes políticos que las representan y/o que ejercen el servicio público.
18. Por ello, **para actualizar la infracción a los principios de equidad, neutralidad y equidad en el marco de los procesos electorales y democráticos, conforme con una interpretación progresiva y estricta del artículo 134 de la CPEUM, se requiere que la persona servidora pública use las atribuciones, facultades, posición o los recursos económicos, materiales y/o humanos públicos inherentes al mismo, con la intención de intervenir en tales procesos para influir en las preferencias del electorado.**

---

<sup>19</sup> En adelante, CPEUM.

<sup>20</sup> En lo sucesivo, SCJN.





### Origen y evolución (normativa y jurisprudencial) del artículo 134 de la CPEUM

19. El artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM<sup>21</sup> tutela desde el orden constitucional los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar, precisamente, la integridad y autenticidad de las elecciones, así como la certeza de sus resultados.
20. Tal dispositivo constitucional impone deberes específicos a las personas servidoras públicas relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos. Además, no deben intervenir influyendo de manera indebida en ningún proceso electoral ni posicionarse a favor o en contra a alguna fuerza política.
21. Esta Sala Superior ha reiterado 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** (tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda).
22. Asimismo, ha señalado que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está 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**.
23. De esta manera, el párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM restringe la actuación de las personas servidoras públicas para que no influyan de forma indebida en las preferencias electorales, precisamente, mediante la utilización de recursos públicos; por lo que existe el deber de abstención para alterar la equidad, neutralidad e imparcialidad en las contiendas electorales comprometiendo la autenticidad del sufragio.
24. Esto último deviene de la reforma electoral de dos mil siete al referido

---

<sup>21</sup> Artículo 134.

[...]

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.

[...]

artículo 134 de la CPEUM, que incorporó, precisamente, la tutela de los señalados bienes jurídicos o principio de neutralidad, imparcialidad y equidad en relación con la actuación de las personas servidoras públicas en el contexto de las contiendas entre los partidos políticos (procesos electorales).

25. Con tal reforma, **el Órgano Revisor de la Constitución tuvo por objetivo:**

- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

26. El respecto, conviene tener presente, que el origen del referido artículo 134 de la CPEUM tuvo una finalidad de carácter económica, más que de contención participativa de los servidores públicos en eventos públicos partidistas, pues la razón sustancial fue evitar que se diera un uso inadecuado de los recursos asignados al Estado, pues con la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos, el Órgano Revisor de la Constitución estableció que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones relacionadas con el servicio público se debían adjudicar a través de licitaciones públicas, para evitar que los recursos económicos del Estado se utilizaran en fines diversos a los presupuestados. De esta manera, con esa reforma, se hizo referencia expresa a la responsabilidad de los servidores públicos respecto al manejo de los recursos.

27. Para el dos mil siete (reforma de trece de noviembre), la intención original del artículo 134 se adicionó atendiendo a la realidad que en ese momento se vivía, sobre todo, en materia de comunicación política.

28. Por una parte, se aseguró el principio de imparcialidad en el manejo de recursos a efecto de evitar una transgresión a la equidad en la contienda por parte de los servidores públicos; y, por otra, se moduló la intervención



de los actores políticos con cargos en la vida pública de gobierno, para que a partir de su posición, no se buscara obtener una ventaja injusta respecto de los demás competidores en la arena política.

29. Las razones del poder reformador fueron claras: las experiencias de décadas atrás sugerían apostar por un sistema electoral en donde las competencias fueran iguales entre todos los actores políticos, y para ello, se insistió en que la iniciativa avanzaba en la atención directa de un aspecto que preocupaba a la sociedad y a todos los partidos políticos: el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.
30. La exposición de motivos observó la oportunidad de dar respuesta a dos grandes problemas que enfrentaba la democracia mexicana: el dinero; y el uso de los medios de comunicación.
31. Por esa razón, uno de los propósitos se enfocó en que quienes ocupaban cargos de gobierno se condujeran con total imparcialidad en las contiendas electorales, enfatizándose que quienes aspiraban a un cargo de elección popular (*hoy o mañana*), tenían legítimo derecho para ello, **con la única condición**, establecida como norma en la CPEUM, **de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones**.
32. En el proceso histórico de la modificación de la norma podemos advertir la intención del artículo 134 respecto al deber de observar el principio de imparcialidad, lo cual se refleja en la comparativa del cuadro que a continuación se inserta:

Año	Contenido.
1917	No existía redacción en el particular.
1982	Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución
2007	Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.  La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las

Año	Contenido.
	<p>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.</p> <p>Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.</p>
2016	<p>Los servidores públicos de la Federación, <b>las entidades federativas</b>, los Municipios <b>y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b>, 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.</p> <p>(Los dos párrafos subsecuentes no tuvieron modificación)</p>

33. Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, así como los dictámenes de las cámaras de Origen y Revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>22</sup>:

- La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

34. Al respecto, esta Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la asistencia de personas servidoras públicas a eventos proselitistas, la cual ha procurado ponderar los derechos fundamentales de participación política de quienes ejercen un cargo públicos con los principio de neutralidad, imparcialidad y equidad.

- 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

<sup>22</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados.



si el día en el que acudían era hábil o inhábil<sup>23</sup>.

- Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad<sup>24</sup>.
- Posteriormente, se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles<sup>25</sup>.
- Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral<sup>26</sup>.
- 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<sup>27</sup>.
- 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<sup>28</sup>.
- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado respecto de 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 CPEUM, 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<sup>29</sup>.
  - 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<sup>30</sup>.

35. Como puede apreciarse, la interpretación que del párrafo séptimo del

---

<sup>23</sup> De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

<sup>24</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

<sup>27</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

<sup>28</sup> 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 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.

<sup>29</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

<sup>30</sup> Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

artículo 134 de la CPEUM que ha ido construyendo esta Sala Superior ha evolucionado para favorecer el ejercicio de los derechos de participación política de quienes desempeñan un servicio público, ensanchando la permisibilidad para que puedan participar en eventos partidistas o de proselitismo.

36. **En mi opinión, es el momento de seguir avanzando.**

**Interpretación del artículo 134 de la CPEUM, ante una nueva realidad social y política**

37. No se puede perder de vista que una adecuada interpretación jurídica no sólo hace posible la aplicación del Derecho, sino, además, permite la realización de la justicia en la vida social. Interpretar una norma jurídica es, en esencia, una atribución de sentido o significado que convierte la regla general en una norma individualizada, y transforma los términos abstractos en preceptos concretos.

38. La labor de los órganos jurisdiccionales y de las personas juzgadoras no es sólo interpretar la norma, sino también los hechos que rodean a un determinado asunto, pues como tales hechos no fueron de su conocimiento directo, hay que asignarles también un significado. No es posible situar la interpretación sólo en el campo de lo puramente normativo.

39. **Para conseguir la plena realización de la justicia en un lugar y tiempo determinados, la persona juzgadora deberá interpretar la norma jurídica teniendo en cuenta los intereses y circunstancias sociales del momento en que la norma haya de ser aplicada** (parte de los hechos del caso). Con lo cual se descubre, asimismo, una función última del Derecho, esto es, no sólo ser instrumento para resolver con justicia los conflictos surgidos en las relaciones humanas, sino que, además, el Derecho aparece como un factor decisivo que puede contribuir al cambio y transformación social.

40. **La interpretación de las leyes ha de cambiar al compás de las exigencias sociales (*jurisprudencia progresiva*). Este modo de entender la actividad judicial es fundamental en un Estado moderno, y elemental para la supervivencia de las leyes, de otro modo habría**



**que cambiarlas constantemente.**

41. Este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>31</sup> no sólo es defensor de la CPEUM, sino, además, su intérprete, lo que implica el establecimiento de criterios generales de interpretación que deben atender las autoridades y sujetos relacionados con la materia electoral.
42. Mediante los medios de impugnación de su competencia, el TEPJF se ha mostrado progresista a través de su reiterada doctrina jurisprudencial: bien amparando colectivos que han padecido discriminaciones históricas por la sociedad, establecido criterios de ponderación que permiten resolver los conflictos entre los derechos fundamentales no resueltos *a priori* por la propia CPEUM, o bien porque sus sentencias y criterios (interpretación jurídica) se convierten en normativa legal actual ante la ausencia de un adecuado desarrollo legislativo; de forma que hace posible el desenvolvimiento y progreso de los derechos político-electorales reconocidos en la CPEUM.
43. En ese contexto, la interpretación finalista o teleológica, permite descubrir la verdadera intención del legislador, que en este caso, **fue que los recursos se emplearan para el destino que se asignó, únicamente para ello y no para aplicarse como una opción de ventaja en los procesos electorales por parte de los servidores públicos.** Con esa disposición, **la imparcialidad se refiere al manejo de los recursos y no a un valor personal del sujeto.**
44. La realidad que imperaba en dos mil siete (cuando se incorporó de manera sustancial tanto el principio de imparcialidad como el modelo de comunicación política) atendió a un escenario en donde las principales vías de difusión de las ideologías políticas era la televisión.
45. La realidad social ha cambiado, y, por ello, los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad deben examinarse en el contexto del antes y el ahora, es decir, atendiendo a las exigencias del México de la segunda década del siglo XXI, así como a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y a la incorporación de instituciones como la

---

<sup>31</sup> En adelante.

reelección que vinieron a dar otro sentido a la representación política

46. Ahora, las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en el principal modelo de comunicación tecnológica y la penetración social que tienen es a tal grado que, según la UNESCO, en los periodos de elección existe una fuerte disputa de ideas, en la que las figuras políticas (partidos, coaliciones, candidaturas) pelean por la atención (los ojos y oídos) del electorado, quienes deberán, al término de este intercambio de propuestas, votar por aquellas que creen que son la mejor alternativa para el destino de la nación.
47. El arribo y arraigo de las redes sociales como tecnologías de la información y la comunicación, no sólo ha modificado el modelo de comunicación política (lo que conllevó a pasar de un modelo de configurado por reglas precisas, a uno en los que se debe analizar cada caso en atención al derecho fundamental a la libre expresión), sino que su uso intensivo ha generado también una sociedad y un electorado cada vez más informados y ávidos de más información, particularmente, en lo referente a los procesos democráticos.
48. Tales redes sociales son, ahora, el principal escenario del debate público; lugar que da espacio a la expresión de ideas, posturas y posiciones políticas y electorales, tanto de las figuras públicamente relevantes como de la ciudadanía en general.
49. Por ello, es claro que la interpretación del artículo 134 de la CPEUM, particularmente, sus párrafos séptimo, octavo y noveno, en relación con la materia electoral, no puede ser la misma que al momento de su promulgación, cuando las circunstancias sociales, políticas y electorales, han cambiado, lo que implica la necesidad de que este TEPJF **evolucione su doctrina jurisprudencial a fin de que lo dispuesto por el Órgano Reformador de la Constitución siga siendo una garantía efectiva de la integridad electoral, dándole plena vigencia a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, pero que, a la vez, también sea garantía del ejercicio de los derechos de participación política de las personas servidoras públicas, así como al derecho a la información de la ciudadanía** (al no imponer restricciones innecesarias y desproporcionadas).





50. La realidad actual exige adaptar la interpretación constitucional sobre el principio de imparcialidad y equidad en la contienda a una visión donde las redes sociales y el debate público se ha ensanchado.
51. Los límites en materia de información política y electoral deben ser mínimos, porque aportan bases y fundamentos de la decisión democrática en una sociedad actual y moderna.
52. Las restricciones sobre el papel que desempeñan los actores políticos no son acordes en un modelo de democracia vigente, por el contrario, el quehacer político, las ideas, propuestas, afinidades y críticas, son elementos de decisión que deben ser ampliamente conocidos por el mayor número de personas.
53. Más aún si se tiene en cuenta que, en relación con la figura de la elección consecutiva (reelección), la propia SCJN ha establecido que en la CPEUM es inexistente la obligación de que aquellos servidores públicos que pretendan reelegirse, se separarse de su encargo, pues, en su concepto, el Órgano Revisor de la Constitución sustentó la idea de que las personas legisladoras tuvieran un vínculo más estrecho con el electorado, pues es este los que ratifica, mediante su voto, a las personas servidoras públicas en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre los representados y sus representantes<sup>32</sup>.
54. De esta forma, de la interpretación histórica, sistemática, teleológica y progresiva del artículo 134 de la CPEUM, lo anterior implica que las autoridades electorales, a fin de no tergiversar el estudio ni incidir injustificadamente en el debate público, deben ser especialmente cuidadosas al analizar las controversias relacionadas con la actuación de las personas servidoras públicas en relación con:
- La vulneración de los principios de equidad y neutralidad; y
  - El uso indebido de recursos públicos (imparcialidad).
55. En relación con el principio de neutralidad, la calidad del sujeto denunciado es un elemento relevante, esto porque esta Sala Superior ha

---

<sup>32</sup> Acciones de inconstitucionalidad 36/2011 y sus acumuladas, 88/2015 y sus acumuladas, 50/2016 y sus acumuladas, 76/2016 y sus acumuladas, 38/2017 y sus acumuladas, así como 50/2017.

considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como un factor primordial para observar el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar, por lo que dicho elemento (naturaleza del cargo) es esencial para determinar si fue vulnerado el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado.

**56. Sin embargo, dado el contexto político y social actual, ya no es jurídicamente sostenible que la simple participación de un servidor público en un evento proselitista configura la vulneración a esos principios de neutralidad y equidad, ni si quiera cuando tal participación sea activa.**

57. El origen del párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM fue un modelo de contienda electoral que ya no es el actual; aunque sigue vigente la visión del Órgano Revisor de la Constitución de evitar el uso indebido de los cargos y recursos públicos para influir indebidamente en la contienda electoral.

58. Pero, ante la nueva realidad social y política que se ha impuesto a lo largo de quince años a partir de su promulgación, y que redituó en un sociedad más informada y participativa en los procesos democráticos y en el debate público, con acceso directo a diversas fuentes de información (al alcance de la palma de su mano), y deseosa de contar con una comunicación más directa y, prácticamente, en tiempo real con las figuras políticas y públicas relevantes, **deben llevar a que la asistencia de servidores públicos a eventos partidistas o proselitistas deba modularse con una visión de progresividad, porque la intención original del Órgano Revisor de la Constitución no fue la de prohibir acudir a dichos eventos, sino que fueran responsables con el manejo de los recursos.**

59. Entonces, **la sola asistencia del servidor público en día inhábil, con independencia de que haga o no uso de la tribuna, de ninguna manera implica la transgresión a los principios de equidad y neutralidad.**

60. Ciertamente, como se ha **señalado la finalidad de la norma**



**constitucional es la de proteger la integridad de los procesos electorales, así como la autenticidad del voto de la ciudadanía, y no la de restringir de forma arbitraria a las personas servidoras públicas el ejercicio de sus derechos fundamentales de participación política.**

61. Por ello, se debe observar si la actuación de una persona servidora pública pretende influir indebidamente en las preferencias electorales a favor o en contra de una determinada opción electoral o política, es decir, que se aproveche de la posición individual en la que se encuentran para, a partir de la relevancia pública de su investidura, incidan en la contienda electoral o en cualquier otro proceso democrático.
62. La violación al principio de neutralidad encontrará sentido con la posición individual que el servidor público toma frente al proceso democrático existente, **sin que sea suficiente para considerar que su simple presencia pública vinculada con el cargo que ostenta es lo que influye indebidamente en las preferencias de la ciudadanía.**
63. Incluso, las expresiones de una persona servidora pública a favor o en contra de una determinada opción política, en el marco de su participación en eventos proselitistas, tampoco pueden considerarse prohibidas y objeto de sanción solamente porque se ostenta un cargo en la administración, porque las mismas forman parte del debate público, por lo que estarían protegidas por los derechos de participación política y libertad de expresión.
64. En efecto, esta misma Sala Superior ha señalado que en lo atinente al debate político, el ejercicio de los derechos a la libre expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.
65. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una

auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales<sup>33</sup>.

66. Asimismo, esta Sala Superior ha reiterado que, si bien la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos sí pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.
67. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político<sup>34</sup>.
68. Así, es claro que, por un lado, las personas que ejercen cargos públicos de relevancia jerárquica en cualquiera de los poderes públicos y/o ámbitos de gobierno, como cualquier otra persona, gozan de los derechos fundamentales que le reconoce la CPEUM, incluidos, aquellos de participación política. Además, tales personajes forman parte del *activo* de los partidos políticos que los postuló o del que emanó el gobierno al que pertenecen.
69. Asimismo, no puede pasar inadvertido que, ante un electorado cada vez con mayor acceso a tecnologías de comunicación e información, y que debe contar con los elementos suficientes para emitir un voto razonado, exige tener la información relativa a la posturas políticas y partidistas de tales personajes y de cómo están desempeñando la función pública que

---

<sup>33</sup> Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

<sup>34</sup> Jurisprudencia 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 27 y 28.



les fue encomendada.

70. En efecto, en los tiempos actuales es más que claro que las personas gobernadas conocen y reconocen a aquellas figuras públicas/políticas y las identifica con determinada opción política, incluidas, desde luego, las personas servidoras públicas de relevancia por las propias funciones que desempeñan. Esa misma ciudadanía requiere conocer la información relativa a las posturas políticas que sustentan y apoyan tales personajes de la política nacional.
71. Al igual que sucede con las personas legisladoras, quienes desempeñan cargos públicos de relevancia en la administración pública de cualquiera de los órdenes de gobierno (cargos políticos distintos a los de la burocracia en general o de algún servicio civil de carrera), no pierden su vínculo con el partido político del que emanaron y en el que siguen militando.
72. De ahí que, se estima, desde un concepto teleológico, sistemático y progresista (evolutivo) de la norma, que su participación en eventos proselitistas no configura por sí misma infracción alguna a la normativa electoral, aun cuando tal participación vaya más allá de su mera asistencia.
73. De esta manera, se insiste, lo que la norma constitucional previene son los daños que a la integridad de unos determinados comicios puede provocar **la indebida intervención de una persona servidora pública**, que aprovechando el empleo, cargo o comisión que desempeña, pretenda influir indebidamente en la contienda electoral, por ejemplo, mediante la utilización de recursos públicos, programas sociales, propaganda gubernamental, entre otros.
74. Así, mientras la asistencia y participación de un servidor público en eventos partidistas o proselitistas no implique una indebida intervención en el proceso electoral, la utilización de recursos públicos o una desatención al desempeño del cargo, se estima que no se actualiza una infracción a los principios de neutralidad y equidad.
75. Se reitera, la finalidad de la norma constitucional es la de salvaguardar la integridad de las elecciones y la autenticidad de sufragio del uso

indebido del servicio público para incidir en las preferencias electorales, más no la de restringir sin más el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de las personas servidoras públicas.

76. Esta interpretación histórica, sistemática, progresiva y teleológica de la norma constitucional, acorde con los mandatos del artículo 1º de la CPEUM en materia de derechos humanos, garantiza, protege y privilegia el ejercicio de los derechos de participación política, la libertad de expresión y el debate público en el marco de las campañas electorales.
77. Además, resulta compatible con el principio de presunción de inocencia, pues deja partirse de la base dogmática de que la simple asistencia y/o participación de un servidor público en un evento proselitista implica una vulneración a los principios de neutralidad y equidad.
78. Por cuanto, al supuesto **vinculado con el principio de imparcialidad**, las autoridades electorales deben verificar si las personas servidoras públicas, a partir de los hechos denunciados y de los hallazgos de la investigación, efectivamente utilizaron recursos humanos, materiales y económicos provenientes del aparato gubernamental. Esto es, detectar si los servidores públicos usaron dinero o recursos de tipo público para incidir en la contienda electoral como pueden ser: el pago de instalaciones para realizar un evento proselitista; el uso de personal para celebrar el evento o la difusión de este<sup>35</sup>; el pago de difusión del evento; el uso de recursos humanos para recolectar firmas de apoyo ciudadano<sup>36</sup>, entre otros.
79. Ello, bajo el entendido de que únicamente se deben prevenir y sancionar aquellos actos que tengan un impacto real o pongan efectivamente en riesgo los principios involucrados, a fin de no restringir injustificadamente las manifestaciones de los servidores públicos e incidir deliberadamente en el debate público.
80. Las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado de la actualización de las infracciones atendiendo a las particularidades de las conductas denunciadas, caso por caso, a fin de

---

<sup>35</sup> SUP-REP-294/2018 y acumulados.

<sup>36</sup> SUP-REP-294/2018 y acumulados.



identificar los principios y valores que se deben de proteger, sin tergiversar y actualizar las infracciones denunciadas de forma automática.

81. De esta forma, **para que se configure el uso indebido de recursos públicos se debe de acreditar fehacientemente que la persona servidora pública utilizó recursos económicos, materiales o humanos provenientes del aparato gubernamental para influir en una contienda electoral.**
82. No pasa inadvertido que en la tesis L/2015 [ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES], se sostuvo que los servidores públicos con funciones permanentes únicamente pueden asistir a eventos proselitistas en días inhábiles dado que no se pueden desligar de su investidura; sin embargo, en el precedente que originó el criterio, si bien se afirmó que la asistencia a un evento de esta especie es equiparable al uso indebido de recursos públicos ello puede exceptuarse “[si] existen circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos”<sup>37</sup>.
83. Incluso, lo anterior fue razonado al resolver el SUP-REP-88/2019 en el que se sostuvo que la sola asistencia de una regidora municipal a un evento proselitista en día hábil no suponía el uso indebido de recursos públicos pues, más allá que de los hechos no se pudo actualizar la tipicidad de la conducta, también se razonó que debe analizarse la presunción de inocencia y, en ese caso, los medios de prueba eran insuficientes para tener por mostrado el uso indebido de recursos públicos con el objeto de incidir en la contienda.
84. Con base en lo anterior, si bien existen restricciones constitucionales para que la actuación de las personas servidoras públicas no incidan en un proceso democrático, las cuales prohíben el uso indebido de recursos públicos o aprovechar indebidamente la función pública que se desempeña, al distinguir las infracciones sobre la base que la

---

<sup>37</sup> Véase, el criterio sostenido en el SUP-REP-88/2019.

actualización de una no genera de forma automática la acreditación de una diversa, no se contradice con los precedentes recientes.

85. En los recursos SUP-REP-362/2022 y acumulados, esta Sala Superior consideró que la falta de acreditación del uso indebido de recursos públicos no impide determinar la existencia la propaganda personalizada indebida. Incluso, en el recurso SUP-REP-513/2022, se realizó la distinción antes señalada.
86. De esta forma, al no acreditarse el uso indebido de recursos públicos de forma automática tampoco se actualice la vulneración a los principios de equidad y neutralidad que deben observar todas las personas servidoras públicas, porque, para analizar la posible vulneración a estos dos principios, es válido contemplar como elemento esencial el cargo de la persona servidora pública en conjunto, con otros elementos que llevan a la convicción, más allá de toda duda razonable, de que se vulneraron los principio de neutralidad, equidad e imparcialidad.

### **CONCLUSIÓN**

87. La evolución jurisprudencial de esta Sala Superior en relación con la participación de servidores públicos ha flexibilizado la posibilidad de su asistencia.
88. Asimismo, se ha establecido que para poder determinar la existencia o no de la infracción es necesario tener en cuenta el tipo de encargo que tiene el servidor público denunciado, pues en aquellos casos en los que se desempeñan funciones relevantes en los que no es posible dissociar el cargo de la persona, tales servidores públicos tienen un especial deber de cuidado en su participación en eventos proselitistas, aun en aquellos organizados en días inhábiles.
89. Sin embargo, la simple participación del servidor público o el tipo de encargo que desempeñan son insuficientes, por sí mismos, para actualizar la vulneración a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, sino que es necesario que se acredite en esa participación implicó un uso indebido de la función pública que se desempeña o de los recursos públicos.





90. Estas son las razones que sustentan el presente voto razonado.

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.