



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-1227/2023

ACTORA: MIREYA GALLY JORDÁ, EN SU CALIDAD DE PRESIDENTA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MORELOS¹

MAGISTRADA: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: LUCÍA GARZA JIMÉNEZ

COLABORÓ: JONATHAN SALVADOR PONCE VALENCIA

Ciudad de México, a veintiocho de junio de dos mil veintitrés.²

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **revocar** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en el expediente TEEEM/JE/03-2023-1 y su acumulado.

ANTECEDENTES

1. Deslindes. Mediante escritos de fechas veintidós de diciembre de dos mil veintidós y tres de enero de dos mil veintitrés, la ciudadana Margarita González Saravia presentó ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana³ escritos mediante los cuales se

¹ En adelante Tribunal responsable o tribunal local.

² Todas las fechas se refieren a dos mil veintitrés, salvo especificación en contrario.

³ En adelante IMPEPAC u OPLE.

deslindó de la contratación, adquisición o autorización de cualquier tipo de propaganda que pudiera utilizar su nombre o su imagen en el estado de Morelos ante la evidencia de su difusión en diferentes lugares de dicha entidad federativa; manifestación que hizo pública en diferentes medios de comunicación.

2. Solicitud de verificación de propaganda. Memorandum (IMPEPAC/CEEMG/MEMO-001/2023). El tres de enero de este año, una consejera del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana solicitó al Secretario Ejecutivo de dicho Instituto verificar, mediante la oficialía electoral, en todo el estado de Morelos, la probable existencia de pinta de bardas y colocación de lonas, pendones y espectaculares, así como la probable propaganda en transporte público, en los diferentes municipios del estado, aparentemente dirigidos a promover la imagen de la ciudadana Margarita González Saravia Calderón.

3. Resultados de la verificación. El doce de enero de este año, se dio por concluida la verificación de oficialía electoral realizada por funcionarios públicos adscritos a la Secretaría Ejecutiva del Instituto local, en la cual se concluyó la existencia de bardas rotuladas, lonas, pendones, espectaculares y/o cualquier otro tipo de publicidad o propaganda en diversos municipios del Estado de Morelos, aparentemente dirigida a promover la imagen de la ciudadana Margarita Saravia González Calderón. Asimismo, el Secretario Ejecutivo requirió



diversa información a la Directora General de la Lotería Nacional.

4. Acuerdo IMPEPAC/CEE/017/2023. El dieciocho de enero siguiente, en Sesión Extraordinaria, el Pleno del Consejo Estatal Electoral del Instituto local aprobó el acuerdo de referencia, mediante el cual, derivado de la verificación realizada por la oficialía electoral, ordenó el inicio de un procedimiento especial sancionador en contra de quien resulte responsable.

5. Procedimiento especial sancionador. El veinticinco de enero siguiente, la Secretaría Ejecutiva del Instituto local emitió el acuerdo de radicación del expediente identificado con el número IMPEPAC/CEE/CEPQ/PES/006/2023 y ordenó el desahogo de diversas diligencias de investigación preliminar, para allegarse de los medios probatorios necesarios a fin de proceder a la elaboración del proyecto de acuerdo de admisión o desechamiento de la queja y la emisión de la medida cautelar.

6. Adopción de medidas cautelares. El ocho de febrero posterior, dentro del expediente identificado con la clave IMPAPAC/CEE/CEPQ/MC/PES/006/2023, la Comisión Ejecutiva Permanente de Quejas declaró procedente la medida cautelar solicitada por el Pleno del propio Instituto local, a virtud de la instrucción de iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador en contra de quien o quienes resulten responsables, derivado de la colocación de espectaculares y pendones, al igual que la rotulación de bardas y propaganda en servicio de transporte público, localizada en municipios del

SUP-JE-1227/2023

estado de Morelos, por considerar que podría contravenir las normas electorales, consistentes en actos de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y propaganda gubernamental, así como actos anticipados de campaña.

7. Medios de impugnación ante el Tribunal local (TEEM/JDC/16/2023-1 Y SU ACUMULADO TEEM/JE/02/2023-1).

El quince de febrero siguiente, la ciudadana Margarita González Saravia Calderón, por propio derecho, así como la Lotería Nacional, organismo público descentralizado del gobierno federal, por conducto de su apoderado legal, presentaron sendos juicios en contra del Consejo Estatal Electoral, la Comisión Permanente de Quejas y de la Secretaría Ejecutiva, todos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a fin de impugnar el acuerdo IMPEPAC/CEE/017/2023, emitido por el Pleno del Consejo Estatal Electoral del referido Instituto local, y el acuerdo dictado en el expediente IMPEPAC/CEE/CEPQ/MC/PES/006/2023.

8. Acto impugnado. El treinta de marzo de este año, el Tribunal local revocó el acuerdo referido y todas las actuaciones relacionadas con el procedimiento especial sancionador indicado, al estimar que el Instituto local no tiene competencia para iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador.

9. Juicio electoral. En contra de la determinación anterior, el veinte de abril siguiente, la consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana



presentó el presente juicio electoral dirigido a la Sala Regional Ciudad de México.

10. Escrito de tercerías. El veinticinco de abril del año en curso, a las diecinueve horas con veinticuatro minutos, Margarita González Saravia Calderón y la Lotería Nacional, por conducto de su apoderado legal, presentaron escritos en los que, respectivamente, comparecen con carácter de terceras interesadas.

11. Remisión a la Sala Superior. El veintisiete de abril de este año, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional Ciudad de México ordenó la remisión del expediente a esta Sala Superior para que se pronuncie respecto de la competencia para conocer del asunto.

12. Integración del expediente, primer turno y retorno. El Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JE-1227/2023 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El proyecto de resolución presentado por el Magistrado Infante Gonzales, que propuso desechar la demanda por falta de legitimación, fue sometido a consideración del pleno en sesión pública de siete de junio del año en curso, y rechazado por la mayoría de las magistraturas integrantes, por lo que se retornó a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso con el fin de continuar con la sustanciación del mismo.

13. Radicación, admisión y cierre. En su momento, la Magistrada instructora radicó, admitió a trámite el medio de impugnación en su ponencia y cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Legislación aplicable. El dos de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, no obstante, el veintidós de junio, en sesión pública, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas, determinó la invalidez del referido decreto, por lo que el presente asunto se resuelve con base en las reglas aplicables a los medios de impugnación que estaban vigentes antes de la entrada en vigor del referido Decreto invalidado.

SEGUNDA. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación por implicar el análisis de aspectos que pueden tener impacto en diversas elecciones, entre ellas, la elección a la gubernatura del Estado de Morelos.



Lo anterior es así, porque en la demanda se impugna la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Morelos que declaró incompetente al Instituto local para iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador relacionado con presuntas infracciones consistentes en la promoción personalizada, el uso indebido de recursos públicos y de propaganda gubernamental, así como actos anticipados de campaña por considerar que tienen incidencia en el proceso electoral que dará comienzo en septiembre de este año, en el que se renovarán la gubernatura, las diputaciones locales y los ayuntamientos del Estado de Morelos.

En consecuencia, a fin de no dividir la continencia de la causa y evitar el dictado de resoluciones contradictorias, lo procedente es que esta Sala Superior asuma jurisdicción y competencia para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, bases V y VI; 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Federal; 164, 166 y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El juicio electoral cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, apartado 1 y 10, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, y en ella consta el nombre de la actora y su firma, además se especifica el acto impugnado, los hechos, así como los agravios.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días⁴. La sentencia impugnada se emitió el treinta de marzo del año en curso y se notificó el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, por lo que el plazo para interponer los recursos transcurrió del diecisiete al veinte de abril, ello pues conforme a la circular 3 de fecha treinta de marzo, la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Morelos informó que el periodo correspondiente del tres al catorce de abril del año en curso, se suspenderían labores del órgano jurisdiccional y en consecuencia se interrumpieron los términos y plazos legales de asuntos jurisdiccionales que estaban en sustanciación y por tanto de la interposición de medios impugnativos, reanudando labores del diecisiete de abril siguiente.

3. Legitimación e Interés jurídico. En el caso, la legitimación del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, a través de la consejera presidenta se justifica a partir de que hace valer violaciones a las atribuciones legales y constitucionales que tiene como organismo público electoral local.

Si bien es cierto que esta Sala Superior ha sostenido que, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, cuando una autoridad (federal, estatal, municipal o partidista) participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo –es decir, como demandado o autoridad responsable– carece, **por regla general**, de legitimación para

⁴ Con fundamento en el artículo 8 de la Ley de Medios.



promover juicio o recurso alguno, porque éstos únicamente tienen como supuesto normativo de legitimación a las autoridades cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o tercero interesados, a la relación jurídico procesal primigenia, en términos de la jurisprudencia 4/2013 con rubro LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

También es cierto que, **excepcionalmente**, esta Sala Superior ha considerado procedentes medios de impugnación promovidos por autoridades responsables, en aquellos casos concretos en los cuales se ven afectados sus derechos en el ámbito individual o personal o cuando se alega la incompetencia de las autoridades emisoras de la resolución o sentencia que se controvierte⁵.

Así, los órganos o autoridades responsables, en principio, no cuentan con legitimación cuando sus decisiones fueron motivo de resolución en un proceso jurisdiccional, salvo cuando se verifique alguna de los supuestos siguientes:

1) Cuando el medio de impugnación se promueva en defensa de su ámbito individual, esto es, cuando el acto controvertido les causa una afectación en detrimento de sus intereses, derechos o atribuciones de manera personal, sea

⁵ Jurisprudencia 30/2016, de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 21 y 22.

SUP-JE-1227/2023

porque se estime que le priva de alguna prerrogativa o le imponga una carga⁶ ; y

2) Cuando se cuestione la competencia del órgano resolutor en la instancia previa⁷ .

Respecto a este segundo supuesto, debe precisarse que en los precedentes judiciales donde se reconoció dicha excepción, el motivo obedeció a que uno de los planteamientos de inconformidad se hacía depender del hecho de que una autoridad presuntamente no competente había sido quien resolvió en el fondo la cuestión que se deducía. Lo que, finalmente, había generado un impacto y afectación en una determinación del órgano o autoridad responsable.

Dicho de otro modo, en aquellos casos la incompetencia en la instancia previa se analizó a la luz de una afectación directa en un acto de la autoridad responsable, por lo que resultaba pertinente conocer si la autoridad que confirma, modifica o revoca el acto impugnado, cuenta o no con competencia para emitir tal pronunciamiento.

En el caso que nos ocupa, debe hacerse una excepción a las jurisprudencias invocadas puesto que, como se relató, la parte accionante argumenta que la determinación impugnada va en detrimento de sus atribuciones constitucionales y legales.

⁶ De acuerdo con lo establecido por este Tribunal Electoral en su jurisprudencia 30/2016, de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL.

⁷ De conformidad con los precedentes de esta Sala Superior, al resolver los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-2662/2014 y SUP-AG-115/2014 acumulados, y SUP-JDC-2805/2014.



Ello, ya que el accionante refiere, que, aunque no se afecta su ámbito individual, sí versa sobre diversas cuestiones como lo son, sus facultades y atribuciones, su autonomía e independencia, dentro de las que se encuentra la de iniciar procedimientos especiales sancionadores de oficio, lo cual es una cuestión de análisis de fondo, por lo que a efecto de determinar lo conducente, debe reconocérsele legitimación excepcionalmente, para recurrir el fallo señalado.

En el caso, también se cumple con el requisito de interés jurídico, ya que el accionante promueve el presente juicio electoral, a fin de controvertir una resolución dictada por el Tribunal local en un procedimiento especial sancionador, al considerar que la misma es contraria a derecho, puesto que constriñe sus facultades y atribuciones, tanto legales como constitucionales.

4. Definitividad y firmeza. Se cumple con este presupuesto, porque en la normativa aplicable no se prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la sentencia es definitiva y firme, para la procedibilidad del juicio electoral.

CUARTA. Estudio de fondo. Esta Sala Superior considera que le asiste la razón al Instituto Morelense de Procesos Electorales y de participación ciudadana, en cuanto a que constitucional y legalmente, cuenta con las facultades y atribuciones de iniciar procedimientos especiales sancionadores de oficio, cuando advierta la violación a la normativa electoral, por las razones que se expresan a continuación.

Acto impugnado.

El tribunal local determinó que con fundamento en el artículo 16 de la CPEUM se advertía que todo acto de autoridad debe de estar expresamente contemplado en la disposición normativa con la atribución de realizarlo.

Derivado de lo anterior, el tribunal local determinó que con fundamento en los artículos 6, 65 y 66 del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana, el procedimiento sancionador especial procede durante procesos electorales y con base en dichos preceptos se tiene competencia para conocer conductas que se sitúan en los supuestos reglamentarios, situación que en el caso no se cumplía y el IMPEPAC debió apegarse a lo establecido en la legislación para ejercer su actuación sin extralimitarse.

Ello, puesto que el tribunal local consideró que ni el Código electoral local ni el reglamento refieren facultades del Consejo Estatal Electoral para iniciar procedimientos especiales sancionadores de oficio, ya que, si bien es de orden público, puede iniciarse por cualquier persona, no forma parte de las atribuciones del Consejo Estatal.

En ese sentido, el tribunal local resolvió que, si bien era cierto que el Reglamento referido impone, como requisito para la interposición de una queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador debe contar con interés legítimo, dicha facultad está orientada a la ciudadanía, personas morales,



precandidatos, partidos políticos o coaliciones, pero no están contempladas las autoridades.

Por ello, precisó que no se encontraba justificación alguna para que el IMPEPAC iniciara de oficio el procedimiento especial sancionador.

Pretensión y causa de pedir.

La pretensión de la parte actora es revocar el la resolución del tribunal local que desechó el medio de impugnación puesto que consideró que el acuerdo IMPEPAC/CD/017/2023 y todos los actos inherentes a él, ya que el Consejo Estatal del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana sí cuenta con las facultades y atribuciones de iniciar un procedimiento especial sancionador de manera oficiosa.

Su causa de pedir la sustenta en la incorrecta aplicación e interpretación de la normativa federal y local.

Como agravios, expresa que le genera perjuicio la determinación del tribunal electoral local, pues trasgrede su autonomía e independencia, así como las atribuciones y funciones debidamente establecidas en los artículos 41, fracción V, apartado C, 116, fracción IV, incisos a), b) y c), párrafo j, inciso l), 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸; 440, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹; 23, párrafo primero, séptimo, fracción V de la

⁸ En adelante CPEUM o constitución federal.

⁹ En adelante LEGIPE.

SUP-JE-1227/2023

Constitución Política del estado Libre y Soberano de Morelos¹⁰; 1, 63, 65, 78, fracciones XL, XLI, XLIII, XLIV, 381, inciso a) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos¹¹.

La parte actora, señala que es un organismo público electoral autónomo, con patrimonio propio y personalidad jurídica; con autonomía en su funcionamiento, e independencia en la toma de decisiones y es permanente.

Por ello, el accionante considera que la sentencia del tribunal electoral local trasgrede las atribuciones y funciones del IMPEPAC al considerar que no cuenta con la facultad para iniciar de oficio la investigación de un procedimiento especial sancionador, aun cuando se haya iniciado en contra de quien resulte responsable.

Al respecto, la parte actora puntualiza que dentro de sus obligaciones y atribuciones se encuentra la de ordenar una investigación sobre hechos o conductas que pudieran trasgredir la normativa electoral y en consecuencia iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador.

Señala que le agravia la incorrecta aplicación de la jurisprudencia 36/2016 de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON

¹⁰ En adelante Constitución local o Constitución de Morelos.

¹¹ En adelante Código electoral local o código local.



ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL¹².

Lo anterior, ya que el IMPEPAC sostiene, que la autoridad erróneamente retomó el contenido relacionándolo con la normativa electoral local, para concluir que el OPLE carece de facultades para iniciar un procedimiento especial sancionador, puesto que como autoridad electoral está obligada a ejercer sus atribuciones constitucionales de vigilar el cumplimiento de los principios de legalidad y equidad, y de ser el caso investigar de oficio e iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

La parte accionante refiere que la resolución impugnada es contraria e inexacta a los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-REP-1/2020 y acumulados, en donde se refirió que los casos de conductas infractoras del artículo 134 de la CPEUM deben ser conocidos en el ámbito administrativo o jurisdiccional de la materia electoral y serán aquellos que se encuentran vinculados con algún proceso electoral en curso o próximo a iniciar.

El accionante afirma que la autoridad no realizó un análisis sobre la proximidad y la influencia de los hechos denunciados en los procesos electorales que no hayan iniciado.

De ahí que, la parte actora refiere que la autoridad responsable sustenta sus consideraciones de manera inexacta, puesto que

¹²

Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2016&tpoBusqueda=S&sWord=30/2016>

el hecho de que no está transcurriendo un proceso electoral, no es justificante para iniciar el procedimiento de investigación mediante un procedimiento especial sancionador. Por tanto, solicita se deje sin efecto la determinación del tribunal puesto que no solo impacta el inicio del procedimiento en perjuicio de principio de equidad en la contienda, sino que restringe los supuestos en los que el instituto advierta de oficio una violación, como puede ser la violencia política en razón de género en contra de una mujer o de un género en su continente y por no existir denuncia de esa conducta no pueda ser investigada o sancionada por las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

De igual forma, el accionante manifiesta que contrario a lo manifestado por la responsable sobre la falta de interés legítimo para el inicio de investigaciones sobre posibles infracciones en materia electoral que concluyeron en el procedimiento especial sancionador, no se asocia con la existencia de un derecho subjetivo, refiere que sí lo hace, con la tutela jurídica que corresponde a la situación especial frente al orden jurídico.

Por ello, el accionante señala que debe atenderse a la naturaleza del procedimiento especial sancionador pues es necesario que la autoridad electoral a fin de salvaguardar los principios tutelados constitucional y legalmente, en atención a sus funciones de vigilancia como parte de sus atribuciones pueda iniciarlo. Esto, respecto al criterio orientador sustentado por la Sala Superior referente al procedimiento que puede iniciarse de manera preventiva por la autoridad electoral.



Finalmente, argumenta que la resolución impugnada es una violación flagrante a los principios de motivación, congruencia y exhaustividad, puesto que la autoridad debió considerar que en septiembre dará inicio el proceso electoral local.

A continuación, se establece el marco normativo aplicable y las razones que sustentan la decisión.

Marco normativo

Procedimiento Especial Sancionador.

El régimen sancionador previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la legislación electoral¹³ otorga facultades para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al Instituto Nacional Electoral, como a los Organismos Públicos Locales, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia.

La naturaleza del procedimiento especial sancionador surge de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos políticos que presumiblemente podían poner en riesgo la regularidad del proceso electoral¹⁴.

Dentro de sus principales características se observa que se activa cuando las conductas denunciadas se refieren a casos que infrinjan las prohibiciones previstas en el artículo 41, base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹⁴ Véase SUP-RAP-17/2006.

SUP-JE-1227/2023

El artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General de la República otorga al Instituto Nacional Electoral facultades para que, a través de procedimientos expeditos, investigue las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión.

Adicionalmente, para la procedencia del procedimiento especial sancionador, cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral establecidas en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales o dichos actos constituyan actos anticipados de campaña.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, incisos a), b) y c), párrafo 1, inciso I) refiere que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, y que existirá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales que se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Esto es, la propia Constitución General de la República dispone que las constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, deben determinar, entre otras, las faltas y las sanciones por violaciones a la normatividad local¹⁵.

¹⁵ Artículo 116, fracción IV, inciso o) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



A su vez, el artículo 440, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que las leyes electorales locales deben de considerar las reglas de los procedimientos sancionadores¹⁶.

El citado precepto establece que los procedimientos sancionadores ordinarios se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales, y los especiales, se consideran expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales. Ambos, cuentan con reglas relativas al inicio, tramitación e investigación de estos.

¹⁶ Artículo 440.

1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

b) Sujetos y conductas sancionables;

c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

II. Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

III. Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

IV. Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

2. La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales.

(Adicionado mediante el Decreto publicado el 13 de abril de 2020)

3. Deberán regular el procedimiento especial sancionador para los casos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 23, estipula que los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen tanto la Constitución, como las leyes de la materia; y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género¹⁷.

La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos¹⁸ y el artículo 63 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, se trata de un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable¹⁹.

A su vez, el artículo 65 del Código Electoral local fija que dentro de los fines del instituto se encuentran los de contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

¹⁷ Artículo 23, párrafo 1, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

¹⁸ Artículo 23, párrafo 7, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

¹⁹ Artículo 63 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos o Código Electoral Local.



El artículo 78 del ordenamiento local electoral citado, determina que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, ejerce dentro de sus funciones la de vigilar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones que la legislación federal y estatal impone a los servidores públicos, a las asociaciones y partidos políticos y a los ciudadanos en materia de obligaciones político electorales; así como, **investigar por los medios legales a su alcance, hechos que afecten de manera relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral ordinario o extraordinario** y los que denuncien los partidos políticos por actos violatorios de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros y, en su caso, dar cuenta de los hechos, omisiones o ilícitos a las autoridades competentes²⁰.

De igual forma, el artículo 381, inciso a) del código electoral local señala que, en los procedimientos sancionadores, el Instituto Morelense deberá clasificar los procedimientos sancionadores en procesos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales; y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales.

Decisión.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera fundado y suficiente el agravio relacionado con la indebida interpretación realizada por el

²⁰ Artículo 78, fracciones XL y XLI del Código Electoral local.

SUP-JE-1227/2023

tribunal local, relacionado con la facultad legal y constitucional de iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, debido a que el procedimiento especial sancionador es un medio jurídico cuya finalidad es establecer la responsabilidad **de manera expedita**, de los actores políticos dentro de un proceso electoral, por ello, busca sancionar a quienes han violentado la normativa electoral a través de conductas que pueden considerarse irregulares. El objetivo de este procedimiento es garantizar la equidad en la contienda, así como la transparencia y legitimidad dentro o fuera de los procesos electorales.

Para que el procedimiento especial sancionador inicie, es indispensable que la denuncia o queja se presente ante el órgano electoral correspondiente, además se rige por el principio dispositivo, a partir del cual la parte denunciante tiene la carga de ofrecer y aportar las pruebas que sustenten su denuncia, dado los plazos brevísimos.

Si bien, debe iniciar a petición de parte, mediante denuncia o queja, la autoridad electoral administrativa, en este caso el OPLE, se encuentra facultada a fin de salvaguardar la equidad en la contienda, de investigar hechos que pudieran ser constitutivos de una violación a la normativa electoral.

Máxime que en el caso, el hecho de analizar la procedencia la denuncia de ciertas conductas probablemente infractoras de la normativa electoral no es obstáculo que sea fuera de un proceso electoral, toda vez que la vía del trámite a través de



un procedimiento ordinario o especial sancionador, está relacionado con la naturaleza de los actos anticipados o la violación al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se vincula con la probable vulneración a la equidad en la contienda, que corresponde al IMPEPAC como uno de los garantes de la regulación en la materia.

Así, este tipo de conductas pueden ser investigadas de manera previa al inicio del proceso electoral, porque de configurarse afectan el principio de equidad en la contienda, el cual es bien jurídico constitucionalmente protegido²¹ para el debido desarrollo de la contienda comicial.

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

A fin de realizar dicha investigación dentro del procedimiento especial sancionador, la autoridad administrativa electoral puede dictar medidas cautelares a efecto de suspender temporalmente aquellas conductas electorales que están influyendo o pueden influir en un proceso electoral y que podrían considerarse irregulares, como sucedió en el caso.

En ese sentido, se advierte que las autoridades electorales encargadas de llevar a cabo dichos procesos tienen facultades para iniciarlos aún de oficio, puesto que dentro de sus atribuciones legales y constitucionales se encuentra la de

²¹ Tal conclusión guarda identidad con la Tesis de la Sala Superior identificada con la clave XXV/2012, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

vigilar y garantizar la equidad en la contienda y el cumplimiento por parte de los actores políticos de la normativa electoral.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que el actuar del tribunal local fue incorrecto, puesto que debió realizar una ponderación y análisis de los hechos y del derecho que busca salvaguardar el OPLE, dentro de sus fines, con el propósito de defender y preservar principios que rigen los procesos electorales vinculados al ejercicio de sus facultades.

En ese tenor, se considera que la determinación del tribunal local limitó la actuación del OPLE como autoridad y frente a la ciudadanía, al constreñir sus facultades y atribuciones a la interposición de un procedimiento especial sancionador de oficio, puesto que dicho organismo público electoral local puede iniciar un procedimiento especial sancionador a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa electoral antes del inicio de un proceso electoral local, de conformidad con los artículos 41, fracción V, apartado C, 116, fracción IV, incisos a), b) y c), párrafo 1, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; 440, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ; 23, párrafo primero y séptimo, fracción V de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Morelos ; 1, 63, 65, 78, fracciones XL, XLI, XLIII, XLIV, 381, inciso a) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

Lo anterior es así, ya que dentro de los fines del IMPEPAC se encuentra el contribuir al desarrollo de la vida democrática del estado, lo que conlleva el vigilar el cumplimiento de las normas



de la materia, por tanto, está obligada a iniciar de oficio el procedimiento que corresponda, cuando exista una violación a la normativa electoral, cuando el OPLE advierta violaciones al cumplimiento de las obligaciones de los actores dentro del proceso electoral y cuando detecte actos que vulneren la equidad en la contienda, pues debe de actuar siempre cuando advierta que un hecho que considera ilícito pueda afectar el desarrollo equitativo en una contienda electoral.

Por tanto, el procedimiento especial sancionador es la vía para denunciar diversas conductas, dentro las que se encuentra la supuesta realización de algún delito en contra de una candidatura o partido político cuando pueda influir en el resultado de una elección y cualquier conducta que pueda afectar o incidir en el proceso electoral, y a efecto de cumplir con sus atribuciones, como se dijo, el OPLE puede iniciarlo de oficio.

El citado criterio encuentra fundamento al aplicar *mutatis mutandi* aquel sostenido por este órgano jurisdiccional electoral en la jurisprudencia 17/2004²², en la parte referente a la facultad de iniciar procedimientos administrativos de investigación sobre irregularidades o faltas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción a los diversos actores participantes al interior de una contienda electoral o previa a esta.

²² De rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.

En la citada jurisprudencia se estableció que cualquier órgano de la autoridad administrativa electoral federal, tenía no sólo la posibilidad, sino la **obligación de hacer del conocimiento** de las **instancias competentes cualquier circunstancia que pudiera constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral**, ya que en el ejercicio de su función está la de proteger los principios rectores electorales, dentro de los que se encuentra la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual no podían ignorar una situación que constituyera una irregularidad en la materia, sino que, por el contrario, debían informarlo, porque de no hacerlo incurrirían en responsabilidad.²³

En ese sentido, es evidente que dentro de las facultades de la autoridad administrativa electoral local se encuentra la de conocer procedimientos especiales sancionadores por presuntas violaciones a la normativa electoral, al ser: i) un órgano independiente y autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; ii) responsable de la preparación, dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios para la elección de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos que se realicen en la entidad; iii) y debe llevar a cabo sus funciones bajo los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, e independencia; iv) dentro de sus fines se encuentra **garantizar que los actos y resoluciones electorales de su competencia se sujeten al principio de legalidad; y v) entre sus facultades y**

²³ Jurisprudencia 17/2004.



obligaciones, está la de vigilar el cumplimiento de la legislación electoral.

Máxime que en el caso concreto la autoridad administrativa electoral tuvo conocimiento de las conductas constitutivas a través de los escritos de deslinde presentados por Margarita González Saravia, por no reconocerla como propia, hecho que generó el inicio de la actividad de la autoridad respecto del comienzo de un procedimiento especial sancionador, lo que fue suficiente para que el IMPEPAC ejerciera plenamente sus facultades y atribuciones como autoridad investigadora.

De lo anterior, se colige que el IMPEPAC, está obligado a iniciar un procedimiento de oficio, al tener de un conocimiento de alguna disposición que se ha infringido por parte de los actores político-electorales, y con ello cumple con su fin de coadyuvar al desarrollo de la vida democrática.

Por tanto, para este órgano jurisdiccional federal electoral es evidente que las autoridades administrativas electorales locales pueden desplegar sus atribuciones para alcanzar los fines que les están asignados legalmente, entre ellas el inicio de oficio de procedimientos especiales sancionadores.

Efectos.

En las relatadas circunstancias lo procedente es revocar la sentencia impugnada y, por tanto, quedan firmes los acuerdos emitidos dentro del procedimiento especial sancionador iniciado por el IMPEPAC, quien deberá resolver lo que en derecho proceda.

SUP-JE-1227/2023

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior resuelve

RESOLUTIVO

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

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-1227/2023, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. En el presente asunto, respetuosamente, disiento de la determinación de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior respecto a reconocer legitimación procesal activa a la consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana para controvertir una resolución dictada en un medio de impugnación respecto del cual, dicho instituto, tuvo la calidad de autoridad responsable.
2. En mi concepto, el presente juicio resulta improcedente, atendiendo a las consideraciones expuestas en el proyecto original que, como magistrado instructor, presenté al Pleno de la Sala Superior y fue rechazado por la mayoría de sus integrantes el pasado siete de junio; consideraciones que, en lo sustancial, presento como voto particular.

A. Aspectos generales de la controversia

3. El presente asunto se relaciona con la determinación del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana de iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador en contra de quien resulte responsable por la existencia de propaganda en bardas, lonas, pendones y espectaculares en los que se promocionaba la imagen de la Directora General de la Lotería

Nacional, por considerar que podría tener incidencia en el próximo proceso electoral donde se renovarán la gubernatura del estado, el Congreso local y los ayuntamientos. La autoridad electoral determinó procedente la adopción de medidas cautelares, por las que ordenó, entre otras cosas, el retiro de la propaganda y la publicación de un deslinde de la servidora pública en el portal oficial de la Lotería Nacional y en redes sociales personales e institucionales.

4. La servidora pública aludida y la Lotería Nacional, a través de su apoderado legal, impugnaron el inicio del procedimiento sancionador, así como la procedencia de las medidas cautelares. El Tribunal Electoral del Estado de Morelos revocó la determinación del Instituto local y todas las actuaciones del procedimiento especial sancionador, al estimar que no es competente para iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador, esencialmente, porque: a) la legislación electoral no le otorga tal atribución, y b) no se encuentra en desarrollo un proceso electoral en la entidad. La consejera presidenta del Instituto electoral local promueve el presente juicio en contra de dicha determinación, alegando, entre otros aspectos, la afectación a la autonomía y atribuciones del instituto.

b) Falta de legitimación activa de la parte actora

5. Al rendir su informe circunstanciado, el Tribunal local hizo valer como causal de improcedencia, la falta de legitimación activa del Instituto local, en virtud de que fungió como autoridad



responsable en el juicio de origen del cual deriva la resolución reclamada.

6. Considero que la causal invocada es **fundada** y suficiente para determinar la improcedencia del presente medio de impugnación, al no actualizarse un supuesto de excepción que legitime a la parte actora para acudir ante esta instancia.
7. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual establece que los medios de impugnación previstos en dicha ley serán improcedentes cuando el promovente carezca de legitimación.
8. Al respecto, se reconoce en la jurisprudencia constitucional que la legitimación activa constituye un requisito indispensable de procedibilidad –o presupuesto procesal–, para que se pueda iniciar un proceso;²⁴ y consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado, la cual deriva, por regla, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente, a exigir la satisfacción de una pretensión.²⁵

²⁴ Tesis 1.^a CXXIV/2015 (10.^a) de la Primera Sala de la SCJN de rubro extinción de dominio. el gobierno del distrito federal cuenta con legitimación para ejercer esta acción por conducto del ministerio público especializado en el procedimiento respectivo

²⁵ Tesis de jurisprudencia 2^a./J. 75/97, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.

9. En este sentido, la Sala Superior ha sostenido que, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, cuando una autoridad (federal, estatal, municipal o partidista) participó en una relación jurídico procesal como sujeto pasivo – es decir, como demandado o autoridad responsable– carece, por regla general, de legitimación para promover juicio o recurso alguno, porque éstos únicamente tienen como supuesto normativo de legitimación a las autoridades cuando hayan concurrido con el carácter de demandantes o tercero interesados, a la relación jurídico procesal primigenia, en términos de la jurisprudencia 4/2013 con rubro LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

10. Asimismo, en el ámbito de la tramitación y sustanciación de los procedimientos sancionadores, este órgano jurisdiccional ha considerado que un organismo público electoral local, en su carácter de autoridad instructora en tales procedimientos, carece de legitimación para promover un medio impugnativo en contra de una resolución emitida dentro de dicho procedimiento por el tribunal local resolutor, tal como se expone en la tesis XIII/2019, de rubro PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL. LA AUTORIDAD ELECTORAL INSTRUCTORA CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA IMPUGNAR DETERMINACIONES DEL TRIBUNAL LOCAL RESOLUTOR.



11. De igual manera, tal criterio ha sido aplicado también tratándose de alegaciones sobre una supuesta incidencia o afectación a la autonomía de los congresos estatales que han actuado como autoridades responsables en diferentes medios de impugnación, en los cuales se ha considerado la actualización de una omisión legislativa en materia de derechos político-electorales a favor de diversas personas o grupos en situación de subrepresentación o vulnerabilidad o por actos del congreso vinculados con el ejercicio de tales derechos.²⁶
12. En esos asuntos, los congresos, a través de sus representantes, alegaron la afectación a su autonomía, cuestión que se consideró insuficiente para tener por satisfecho el presupuesto procesal relativo a la legitimación activa, al considerar, sustancialmente, que permitir que la autoridad que actuó como responsable en la primera instancia acuda a la justicia electoral a defender sus acciones u omisiones, la coloca en un plano de igualdad con la parte actora primigenia, cuando en realidad, en la cadena impugnativa participó como entidad de derecho público investida de imperio, pues se le reclamaba la actuación o falta de actuación derivada de un mandato constitucional en ejercicio y cumplimiento de sus funciones públicas.
13. Todo lo expuesto permite confirmar la regla general que establece la falta de legitimación de quienes actuaron como autoridades responsables en un medio de impugnación para

²⁶ Por ejemplo, SUP-JE-50/2020, SUP-JE-76/2020, SUP-JE-86/2022, SUP-JE-89/2022 y SUP-JE-299/2022.

controvertir la determinación del órgano resolutor que corresponda.

14. Por otra parte, esta Sala Superior, excepcionalmente, ha considerado procedentes medios de impugnación promovidos por autoridades responsables, pero sólo en aquellos casos concretos en los cuales se ven afectados sus derechos en el ámbito individual o personal²⁷ o cuando se alega la incompetencia de las autoridades emisoras de la resolución o sentencia que se controvierte.²⁸

15. En el caso concreto no se advierte alguna situación extraordinaria o excepcional que justifique reconocer legitimación a la parte ahora promovente, dado que la cadena impugnativa que da origen al presente juicio electoral derivó de la impugnación presentada por Margarita González Saravia y el apoderado legal de la Lotería Nacional en contra del acuerdo por el cual el Consejo Estatal del Instituto ordenó de oficio el inicio de un procedimiento especial sancionador en contra de quien resulte responsable, con motivo de la diligencia realizada por la oficialía electoral, solicitada por la presidencia del organismo, en la que encontró publicidad y propaganda en trece municipios del

²⁷ En este sentido se establece en la jurisprudencia 30/2016, de rubro: LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL en el cual se precisa que se reconoce la legitimación de una autoridad responsable cuando el medio de impugnación se promueva en defensa de su ámbito individual, esto es, cuando el acto controvertido les causa una afectación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de manera personal a quienes integran la autoridad responsable, sea porque se estime que les priva de alguna prerrogativa o les imponga una carga.

²⁸ Así lo ha sostenido la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver, entre otros, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-2662/2014 y SUP-AG-115/2014, acumulados y SUP-RDJ-02/2017.



estado de Morelos, con frases que aparentemente se relacionaban con la servidora pública federal mencionada, como son, por ejemplo: “4M=4T, EN MORELOS LA UNIDAD ES: MARGARITA. #EN MORELOSESMARGARITA”, “MORENA MORELOS MUJER MARGARITA 4M=4T”, “AQUÍ ES MARGARITA”, “EN MORELOS ES MARGARITA”, “AQUÍ ES MARGARITA 4M=4T #ENMORELOSESMARGARITA”.

16. Asimismo, las partes inconformes ante la instancia local impugnaron el acuerdo de la Comisión Ejecutiva Permanente de Quejas que determinó precedente adoptar medidas cautelares, al estimar que la propaganda podría tener incidencia en el proceso electoral que comienza en el mes de septiembre.²⁹
17. Por su parte, en la sentencia impugnada, el Tribunal responsable determinó que el Instituto local no cuenta con la facultad de iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador, porque que, ni del Código electoral del estado ni del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral, se desprende tal atribución a cargo del Consejo Estatal Electoral, correspondiendo a la ciudadanía, a las personas morales, a las candidaturas o precandidaturas, así como a los partidos políticos o coaliciones presentar las quejas o denuncias que consideren para efecto de dar inicio a este tipo de procedimientos; aunado a que el Instituto local no puede iniciar

²⁹ Tales medidas ordenaron, en esencia, el retiro de la publicidad y propaganda materia del procedimiento, así como que la directora general de la Lotería Nacional, Margarita González Saravia, se deslindara públicamente de la publicidad que dio origen al procedimiento especial sancionador y solicitara a sus simpatizantes que se abstuvieran de realizar conductas que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024, tendentes a posicionar su nombre o apellido, debiendo publicar tal llamado en la página de internet oficial de la Lotería Nacional, así como en sus redes sociales personales e institucionales en lugar visible y fijo.

de oficio un procedimiento especial sancionador, ya que este tipo de procedimientos solamente es procedente en el marco de un proceso electoral, situación que no en el caso se consideró que no se actualizaba porque aún no ha iniciado el proceso electoral en el Estado de Morelos.

18. Con base en lo anterior, el Tribunal responsable concluyó que la autoridad administrativa local se extralimitó en sus funciones, pues no contaban con la atribución de implementar un procedimiento especial sancionador, ni los demás actos efectuados con motivo del inicio de dicho procedimiento, como lo son la investigación y la implementación de las medidas cautelares, en razón de ello, revocó el acto impugnado y todos sus efectos y conminó a la autoridad electoral a actuar dentro del marco normativo y del ámbito de sus respectivas atribuciones.

19. Por su parte, el Instituto local ahora promovente sostiene que la resolución de la responsable transgrede su autonomía e independencia en el ejercicio de sus atribuciones y funciones establecidas por la Constitución y la legislación electoral. En su concepto, contrariamente a lo resuelto por el Tribunal local, de la interpretación del Reglamento del Régimen Sancionador Electoral puede concluirse que la facultad de iniciar un procedimiento administrativo sobre irregularidades o faltas administrativas no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia por parte agraviada, pues uno de los fines del Instituto local es velar por el cumplimiento de las normas de la materia, por tanto, al tener conocimiento de que



se ha violado una disposición del Código Electoral local, el órgano comicial local está obligado a iniciar de oficio el procedimiento que corresponda, situación que coadyuva a mantener el normal desarrollo de la vida democrática. Por tales razones, la parte actora considera que el Tribunal responsable transgredió las atribuciones y funciones del Instituto local.

20. De lo expuesto, se advierte claramente que el Instituto local ahora promovente se constituyó como autoridad responsable en el medio de impugnación local del cual derivó la sentencia controvertida, así como que su planteamiento no está encaminado a impugnar una sanción o medida que tenga una afectación individual o personal, ni a cuestionar la competencia del tribunal local en sentido estricto, sino que controvierte la interpretación del Tribunal local respecto a las facultades del Instituto local y su determinación de considerar que carece de la atribución de iniciar procedimientos de manera oficiosa.
21. En este sentido, siguiendo los precedentes de esta Sala Superior, el Instituto local, al haber sido parte de la relación procesal en calidad de autoridad responsable en la instancia local, no cuenta con legitimación para hacer efectivo un medio de impugnación en contra de la determinación judicial por medio de la cual se declaró su incompetencia para iniciar de oficio un procedimiento especial sancionador.
22. Adicionalmente, resulta aplicable el criterio antes señalado, en el sentido de que las autoridades instructoras de los procedimientos sancionadores carecen de legitimación para interponer medios

de impugnación en contra de las determinaciones de los tribunales locales, cuándo estos se constituyen como autoridades resolutoras del procedimiento.³⁰

23. Lo anterior se explica a partir de la naturaleza híbrida o dual del procedimiento especial sancionador, en el cual participan dos autoridades: una de naturaleza administrativa, que tramita e investiga los hechos presuntamente constitutivos de infracción, y otra jurisdiccional que resuelve sobre la existencia o no de la falta y, en su caso, impone la sanción que corresponda.³¹
24. De esta manera, si bien el procedimiento se conforma de diferentes etapas en las cuales intervienen distintas autoridades y asumen diferentes determinaciones, corresponde al Tribunal local actuar como instancia de control del procedimiento en sus diferentes etapas.
25. Así se advierte de la normativa local, en la medida en que, como lo dispone el artículo 137, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, el “Tribunal Electoral del Estado de Morelos es el órgano público

³⁰ En este sentido, la citada la tesis XIII/2019 que derivó de la sentencia emitida en el expediente SUP-JE-15/2018, en el cual un Instituto local cuestionó la legalidad de la determinación tomada por la autoridad jurisdiccional estatal de reconducir la vía de un procedimiento especial sancionador a un procedimiento ordinario sancionador y esta Sala Superior determinó que el Instituto actuó como instancia instructora en el procedimiento sancionador, y en cuanto tal, estaba subordinada a las determinaciones de la autoridad resolutoras, aunado a que la decisión no implicó un detrimento de los intereses, derechos o atribuciones sustanciales de las personas integrantes de la autoridad administrativa, sin que pudiera considerarse que actuaba en representación de los quejosos que presentaron la denuncia, pues como autoridad no tiene tales atribuciones ni intereses procesales, por lo que se desechó la demanda por falta de legitimación.

³¹ Ver, entre otros, SUP-REP-109/2019, SUP-REP-189/2020, SUP-REP-63/2021, SUP-REP-169/2021,



que, en términos de la Constitución, se erige como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Estado” y tiene competencia, entre otros supuestos, para “dictar resolución en los procedimientos especiales sancionadores de que tenga conocimiento”.³²

26. Asimismo, el Reglamento del Régimen Sancionador Electoral del Instituto local de Morelos estipula, en su artículo 11, que la Secretaría Ejecutiva del Instituto local es el órgano competente para tramitar y sustanciar los procedimientos administrativos sancionadores ordinarios y especiales, con motivo de las quejas que se presenten, mientras que la Comisión Ejecutiva de Quejas, es competente para admitir, desechar y resolver sobre la procedencia de las medidas cautelares e incluso formular amonestaciones en caso de su incumplimiento.
27. De igual manera, el artículo 8 del mismo Reglamento dispone que, recibida la queja, la Secretaría Ejecutiva determinará y solicitará las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación, asimismo, formulará requerimientos, recabará informes o dará fe de hechos; debiendo, la Comisión, admitir o desechar la denuncia, así como pronunciarse sobre la procedencia o no de medidas cautelares (artículos 33, 68 y 69).

³² Asimismo, el artículo 373 del mismo ordenamiento señala que, “encontrándose debidamente integrado el expediente del procedimiento especial sancionador respectivo, el magistrado ponente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno para resolver, deberá poner a consideración del pleno del Tribunal Electoral el proyecto de sentencia” y el Pleno, en sesión pública, “resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución”.

28. Además, cuando la queja sea procedente, la Comisión admitirá y ordenará el registro respectivo, notificando y emplazando a las partes, a efecto de que comparezcan a la audiencia de pruebas y alegatos, al término de la cual, la Secretaría Ejecutiva deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado, para su resolución (artículos 69, 70 y 71).
29. En este sentido, si el Tribunal estatal tiene la atribución de verificar la debida integración de expediente y, en caso de advertir omisiones o deficiencias, ordenar al Instituto local la realización de diligencias para mejor proveer; determinar las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo; lo mismo que resolver en definitiva el procedimiento (artículo 350 del Código local), así como la adopción de medidas cautelares (artículos 142 y 373 del mismo ordenamiento), es claro que el Tribunal cuenta con la atribución para supervisar el ámbito competencial de la autoridad electoral en el marco del inicio del procedimiento especial.³³
30. Lo anterior es así, porque la normativa local permite identificar que, en el marco del procedimiento especial, la determinación

³³ Artículo 142. Corresponden al pleno del Tribunal Electoral las siguientes atribuciones:
I. Resolver los medios de impugnación que se interpongan en periodo no electoral, durante los procesos electorales, y los de participación ciudadana a que se convoquen según corresponda;
[...]

Artículo 373. Encontrándose debidamente integrado el expediente del procedimiento especial sancionador respectivo, el magistrado ponente, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno para resolver, deberá poner a consideración del pleno del Tribunal Electoral el proyecto de sentencia.



sobre las competencias de las autoridades electorales intervinientes corresponde al Tribunal local como instancia facultada para resolver en definitiva, por lo que las autoridades instructoras no tienen legitimación activa para impugnar sus determinaciones en dicho ámbito procedimental, cuando participan como autoridades responsables ante la impugnación de alguna de sus actuaciones intraprocesales.

31. Esto es, las atribuciones del Instituto local abarcan el conocimiento de los hechos que son motivo del inicio del procedimiento, el despliegue de diligencias de investigación, la posible adopción de medidas cautelares, la notificación a las partes, y la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos; mientras que, corresponde al Tribunal estatal, supervisar la instrucción del procedimiento, lo que incluye el análisis oficioso de la competencia de la autoridad instructora para iniciarlo, así como la determinación sobre la adopción o no de medidas cautelares.
32. En consecuencia, si la resolución controvertida en el presente asunto se vincula con cuestiones meramente intraprocesales, pues la consejera presidenta actúa en representación del Instituto local (órgano que fungió como autoridad instructora en el procedimiento especial sancionador) y controvierte la determinación que declaró su falta de competencia para iniciar de manera oficiosa un procedimiento especial sancionador, sin que se alegue o se advierte que con ello se privara de algún derecho personal o individual a la hoy actora –como persona

física, que integra la autoridad electoral administrativa—, se debe concluir que carece de legitimación para impugnar, en la medida en que, como autoridad responsable en el juicio primigenio, la autoridad instructora está supeditada a la verificación del Tribunal local acerca del conjunto de diligencias que decida llevar a cabo para el inicio y debida integración del expediente en un procedimiento sancionador.

33. Así, en casos como el presente, lo que se busca garantizar es, por una parte, el adecuado cumplimiento y ejecución de las determinaciones judiciales en beneficio de quienes se vieron afectados en sus derechos por la medida impugnada, así como la regularidad de los procedimientos para garantizar la legalidad, certeza y seguridad jurídica en su tramitación y adecuada resolución, en la medida en que se trata de actos intraprocesales que no pueden ser revisables cuando sean controvertidos por el Instituto local, autoridad instructora que actuó como responsable.

34. Por otra parte, por cuanto hace al argumento sobre la supuesta vulneración de la autonomía del Instituto local en el ejercicio de sus atribuciones, esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que, cuando la autoridad que actúa como responsable aduce la transgresión del ejercicio de sus atribuciones, esto no implica que se trate de un supuesto de incompetencia del Tribunal local para resolver que justifique su legitimación,³⁴ teniendo en cuenta que, en el supuesto bajo análisis, el órgano

³⁴ Ver SUP-JE-50/2020.



jurisdiccional local cuenta con la competencia para pronunciarse sobre el inicio e instrucción del procedimiento especial sancionador, siempre que con ello no se genere una afectación a la responsable en su ámbito personal o que suponga una afectación sustancial a sus atribuciones fuera de los procedimientos especiales sancionadores.

35. Refuerza lo anterior, el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales federales, en el sentido de que las personas morales públicas, cuentan legitimación para promover medios de impugnación cuando la omisión o acto afecte su patrimonio y se encuentren en un plano de igualdad con los particulares, supuesto en el que no actúan en funciones de autoridad, lo que no sucede cuando intervienen en defensa de la legalidad de sus actos, emitidos dentro de las funciones públicas que tiene encomendadas, en una situación de supra a subordinación respecto del particular.³⁵

³⁵ En este sentido resultan ilustrativas las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 2a./J. 36/2014 (10a.), de rubro AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO; 1a./J. 17/2018 (10a.), de rubro PERSONA MORAL OFICIAL. CUANDO TIENE EL CARÁCTER DE DEMANDADA EN UN JUICIO, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA INFUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA; y 1a./J. 16/2018 (10a.), de rubro PERSONA MORAL OFICIAL. CUANDO ES PARTE DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO, SIEMPRE Y CUANDO DE LA RELACIÓN SUBYACENTE NO SE ADVIERTA QUE ACUDE A DEFENDER UN ACTO EMITIDO DENTRO DE LAS FUNCIONES PÚBLICAS QUE TIENE ENCOMENDADAS. Así como la tesis XVII.2o.P.A. J/3 A (11a.), emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro AMPARO DIRECTO ADHESIVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL O LOCAL, CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO, EN SU CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO.

SUP-JE-1227/2023

36. Por lo expuesto y fundado es que me aparto del sentido de la sentencia dictada en el presente juicio electoral, respecto a reconocer legitimación a la parta actora, sin prejuzgar sobre la validez de la determinación controvertida, al considerar que la demanda debió haberse desechado.

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.