



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR.**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-719/2022 Y SUP-REP-721/2022, ACUMULADOS.

**RECURRENTES:** JULIO RAMÓN MENCHACA SALAZAR Y OTRA<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>2</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIADO:** JUAN MANUEL ARREOLA ZAVALA, FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ Y LUIS OSBALDO JAIME GARCÍA

Ciudad de México, a nueve de noviembre de dos mil veintidós<sup>3</sup>.

En los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador indicados al rubro, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve **confirmar** la sentencia dictada por la Sala Regional

---

<sup>1</sup> En adelante, los actores o recurrentes.

<sup>2</sup> En adelante, autoridad responsable, Sala Regional Especializada o Sala Especializada.

<sup>3</sup> Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al año dos mil veintidós.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

Especializada en el procedimiento especial sancionador, identificado con el número de expediente SRE-PSC-174/2022.

### **I. ANTECEDENTES**

De la narración de hechos de la demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Proceso electoral en el Estado de Hidalgo.** El quince de diciembre de dos mil veintiuno, inició el proceso electoral local, para elegir la gubernatura de dicha entidad. Asimismo, se establecieron las siguientes etapas:

- **Precampaña:** Del dos de enero al diez de febrero.
- **Intercampaña:** Del once de febrero al dos de abril.
- **Campaña:** Del tres de abril al uno de junio.
- **Jornada electoral:** Cinco de junio.

**2. Primera denuncia.** El diecisiete de mayo, el Partido Revolucionario Institucional<sup>4</sup> presentó queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>, en contra de la gobernadora de Tlaxcala, por la supuesta asistencia y participación activa en un evento de campaña del entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, y la falta a su deber de cuidado por parte del partido político MORENA.

---

<sup>4</sup> En lo sucesivo PRI, por sus siglas.

<sup>5</sup> En lo sucesivo la UTCE.



**3. Registro, incompetencia y remisión.** El dieciocho de mayo, la UTCE registró la queja con la clave **UT/SCG/CA/PRI/CG/142/2022** y, entre otras cuestiones, declaró su incompetencia para conocer de ésta, así como, la respectiva remisión al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

**4. Impugnación.** El PRI interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra del acuerdo de incompetencia, **mismo que integró el expediente SUP-REP-392/2022 y que, el uno de junio, la Sala Superior determinó revocar la incompetencia.**

**5. Registro, admisión e investigación preliminar.** El tres de junio, la autoridad instructora registró la queja asignándole la clave alfanumérica de identificación UT/SCG/PE/PRI/CG/324/2022; la admitió a trámite y ordenó realizar diligencias de investigación preliminares para la integración del expediente.

**6. Medidas cautelares (ACQyD-INE-134/2022).** El seis de junio, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas.

**7. Segunda queja.** El veintitrés de mayo, el Partido de la Revolución Democrática, denunció, ante el Instituto local, la supuesta asistencia y participación activa de la gobernadora de Tlaxcala y de Carlos Augusto Pérez Hernández, Diputado Federal de MORENA, en un evento de campaña

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

presuntamente realizado el quince de mayo, en favor del entonces candidato a la gubernatura que postularon los partidos MORENA, del Trabajo y Nueva Alianza Hidalgo.

El instituto local integró el expediente IEEH/SE/PES/152/2022, sin embargo, a través del oficio IEEH/SE/DEJ/2088/2022 el Secretario Ejecutivo de dicho instituto local, remitió las constancias a la UTCE, para que realizara la sustanciación correspondiente.

El quince de junio, la autoridad instructora registró la queja con la clave UT/SCG/PE/PRD/OPLE/HGO/353/2022 y ordenó realizar diversas diligencias de investigación, Asimismo, por acuerdo de veinticuatro de junio, se desechó la queja respecto al diputado Carlos Augusto Pérez Hernández; se admitió por cuanto al resto de los denunciados; se ordenó su acumulación con el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/324/2022 y, se desechó la solicitud de medidas cautelares por ya existir un pronunciamiento.

**8. Tercera queja.** El veinte de mayo, el Partido Acción Nacional, denunció la supuesta asistencia y participación de la gobernadora de Tlaxcala a un evento de campaña presuntamente realizado el catorce de mayo en Atlapexco, Hidalgo, en favor del entonces candidato a la gubernatura.

El Instituto local integró el expediente IEEH/SE/PES/148/2022 y lo acumuló al diverso IEEH/SE/PES/145/2022. Sin embargo, a



través del oficio IEEH/SE/DEJ/2138/2022, el Secretario Ejecutivo, remitió las constancias a la autoridad instructora para que diera trámite, derivado de lo resuelto en el expediente SUP-REP-321/2022.

El quince de junio, la UTCE ordenó el registro del asunto bajo el expediente UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/358/2022, admitió a trámite la queja, ordenó su acumulación al expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/324/2022, y desechó la solicitud de medidas cautelares.

**9. Emplazamiento y audiencia.** El uno de septiembre, se acordó emplazar a las partes para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, misma que tuvo verificativo el trece siguiente.

**10. Sentencia impugnada (SRE-PSC-174/2022).** El seis de octubre, la Sala Regional Especializada emitió sentencia mediante la cual determinó la existencia de la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de Lorena Cuéllar Cisneros, Gobernadora de Tlaxcala, por su asistencia y participación activa en un evento de campaña de Julio Ramón Menchaca Salazar, entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, postulado por los partidos MORENA, del Trabajo y Nueva Alianza Hidalgo; la existencia de la infracción consistente en obtención de beneficio indebido por parte del citada candidato; así como la inexistencia de la conducta relativa al uso indebido de recursos públicos, por

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

parte de la gobernadora de Tlaxcala y; la inexistencia de la falta al deber de cuidado atribuido a los partidos políticos de MORENA, del Trabajo y Nueva Alianza Hidalgo.

**11. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.** Contra la determinación anterior, el trece y catorce de octubre, Julio Ramón Menchaca Salazar, a través de su representante legal y José Rufino Mendieta Cuapio, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo y representante legal de la Gobernadora del Estado de Tlaxcala, interpusieron, respectivamente, recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en los cuales se actúa.

**12. Registro y turno.** El Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar los expedientes respectivos con los números SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022, turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.

**13. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir a trámite los medios de impugnación y, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente.

---

<sup>6</sup> En lo sucesivo Ley de Medios.



## CONSIDERANDO

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de dos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador a través de los cuales controvierten una sentencia emitida por la Sala Especializada<sup>7</sup>.

**SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable. Al haber conexidad en la causa y para evitar resoluciones contradictorias, se decreta la acumulación del expediente SUP-REP-721/2022 al SUP-REP-719/2022, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Los recursos de revisión que se examinan cumplen con los requisitos de procedencia

---

<sup>7</sup> Lo anterior de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones V y X y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigentes al momento del inicio del procedimiento; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1 y 109, párrafos 1, inciso a) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 45 párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME, de conformidad con lo siguiente:

**a. Forma.** Los medios de impugnación se presentaron por escrito, donde se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien lo promueve, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios, así como los preceptos supuestamente vulnerados.

**b. Oportunidad.** Las demandas de los presentes recursos son oportunas, porque se presentaron dentro del plazo legal de tres días previsto por el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Ello, porque las partes recurrentes fueron notificadas de la sentencia, respecto al recurso SUP-REP-719-2022 el diez de octubre y en relación al recurso SUP-REP-721/2022 el once siguiente, y las demandas se presentaron los días trece y catorce del mismo mes y año.

**c. Legitimación y personería.** Los requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), en correlación con el diverso 110, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo anterior, porque el recurso SUP-REP-719/2022 es promovido por Mónica Patricia Mixtega Trejo en representación de Julio Ramón Menchaca Salazar, quien fue el sujeto denunciado en el procedimiento



especial sancionador que por esta vía se combate, en términos del contenido del Testimonio diecinueve mil ochocientos treinta y cinco, en que se hace constar el poder para pleitos y cobranzas, otorgado en favor de la mencionada ciudadana, por parte del citado ciudadano<sup>8</sup>.

Por otra parte, respecto al recurso SUP-REP-721/2022, se tiene acreditada la personería de quien promueve, porque el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala acude en carácter de representante legal de la Gobernadora de dicha entidad federativa, calidad reconocida en autos del expediente del procedimiento especial sancionador.

**d. Interés jurídico.** Las partes recurrentes tienen interés jurídico para impugnar, en virtud de que fueron sujetos sancionados en la sentencia que impugnan, por lo que, aducen, que la resolución les afecta en su esfera de derechos.

**e. Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que, se controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, para lo que no se establece algún medio de impugnación que deba agotarse previamente a la presentación de un recurso, mediante el cual, se pueda revocar, anular o modificar la determinación ahora impugnada.

---

<sup>8</sup> Testimonio que se adjunta a la demanda.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

**CUARTO. Cuestión previa.** Es menester mencionar que, en el presente asunto, los órganos competentes para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador fueron la UTCE y la Sala Regional Especializada de este Tribunal.

Lo anterior, en razón de que mediante sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-392/2022, se revocó el acuerdo UT/SCG/CA/PRI/CG/142/2022 de la UTCE, el cual había determinado su incompetencia y remitió al Instituto Estatal Electoral de Hidalgo la queja interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional en contra de la Gobernadora del Estado de Tlaxcala por la asistencia a un evento de campaña del entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo por el partido político Morena, el cual se había llevado a cabo el catorce de mayo en el municipio de Tlanchinol, Hidalgo.

En dicha resolución, se sostuvo que, atendiendo a la materia que motivó la presentación del escrito de denuncia — transgresión al principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 de la Constitución federal— por la asistencia de la Gobernadora del Estado de Tlaxcala a un evento de campaña en una entidad federativa diversa, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral era el órgano competente para conocer del asunto.



Por tanto, se dijo que, ante la incertidumbre jurídica y la falta de competencia en la norma local, la autoridad nacional debía sustanciar el procedimiento sancionador correspondiente.

Máxime que se expuso que en la denuncia respectiva, el partido denunciante, refirió haber presentado diversas quejas contra las Gobernadoras de Campeche y Colima, asimismo, contra la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, solicitando el retiro de las publicaciones por su asistencia a determinados eventos, de manera que, con independencia de la procedencia de las medidas solicitadas en el escrito de denuncia, resultaba trascendente la relación del caso con posibles normatividades electorales locales de distintas entidades federativas.

## **QUINTO. Estudio de fondo.**

### **a. Caso concreto.**

Las partes recurrentes controvierten la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-174/2022, mediante la cual determinó, entre otras cuestiones, la existencia de la vulneración al principio de imparcialidad atribuido a Lorena Cuellar Cisneros, gobernadora de Tlaxcala, así como la infracción consistente en el beneficio que obtuvo el entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, Julio Ramón Menchaca Salazar, por la asistencia a

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

un evento de campaña en el proceso electoral en dicha entidad federativa.

**b. Síntesis de agravios.**

En esencia, las partes recurrentes formulan motivos de inconformidad en los que aduce esencialmente la violación a los principios de congruencia y exhaustividad, la vulneración al principio de tipicidad, así como la indebida individualización de la sanción, conforme lo siguiente.

**SUP-REP-719/2022**

El recurrente se queja de que la resolución impugnada vulnera los principios de congruencia y exhaustividad ya que considera que se tenía acreditado que la servidora pública denunciada asistió en un día inhábil, por lo cual no se transgredió ningún principio, al estar amparada en su derecho de libertad de asociación y expresión.

Por tanto, en su concepto, su sola presencia no era suficiente para determinar que existió presión sobre el electorado y que ello benefició de manera indebida al ahora actor, aún y cuando hizo uso de la voz y manifestó su apoyo.

**SUP-REP-721/2022**



Por otra parte, sostiene la vulneración al principio de legalidad, ya que si en el caso, no se acreditó la utilización indebida de recursos públicos, no se debió señalar la existencia de la infracción relativa imparcialidad, ya que la actualización de la transgresión al artículo 134 constitucional se da en torno al uso indebido de recursos públicos.

Además, se plantea que la configuración de la infracción en base al estudio de equivalentes funcionales resulta ilegal al no encontrarse establecida esa figura dentro de la normativa electoral.

Finalmente, en el escrito de demanda de Julio Ramón Menchaca Salazar se controvierte la individualización de la sanción a partir de la falta de acreditación de los elementos que sirvieron de base para sostenerla

### **c. Contestación de agravios.**

Por cuestión de método, se analizarán los motivos de inconformidad en forma conjunta, sin que ello genere perjuicio alguno pues lo trascendente es que sean estudiados, en términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año dos mil uno páginas 5 y 6.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

**I. Vulneración al principio de tipicidad**

La gobernadora recurrente refiere que es inexistente la regulación de la conducta denunciada bajo la figura de equivalentes funcionales.

Así, afirma, que la conducta presuntamente infractora analizada bajo los parámetros de los equivalentes funcionales resulta ilegal.

Los planteamientos de la parte recurrente son **infundados**.

A efecto de demostrar lo infundado de sus argumentos, en primer término, es menester referir que el derecho administrativo sancionador electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, le son aplicables los principios que han sido desarrollados en el derecho penal, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes jurídicos tutelados por ella.

Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*, y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas, por



analogía o por mayoría de razón, respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

Esta Sala Superior en diversos precedentes<sup>10</sup> ha considerado que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el derecho penal.

En materia electoral el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos:

- Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho en materia electoral.
- Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.
- Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

<sup>10</sup> Véase el SUP-RAP-231/2021, SUP-RAP-728/2017 y SUP-RAP-352/2018.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

Las disposiciones jurídicas referidas, en conjunto, contienen el tipo en materia sancionadora electoral respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones) se actualice el tipo.

También, deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los sujetos infractores.

La nota distintiva en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que, el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben y las que advierten que el incumplimiento será sancionado.

Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado.



En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que, si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

Ahora bien, se considera que **no le asiste la razón** al partido recurrente respecto a la violación al principio de tipicidad, ya que, para estimar actualizada la irregularidad atribuida, no era necesario que estuviera descrita de manera específica, puesto que, como se explicó con antelación, es suficiente que existan normas que prevean obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho en materia electoral, en el caso concreto, las relacionadas con la imparcialidad o neutralidad en la contienda, cuya finalidad es evitar que quienes desempeñen un cargo público utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, incluso su prestigio o presencia pública para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comiciales o bien, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante, precandidatura o candidatura.

Además, la Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial con ciertos parámetros para determinar cuándo una expresión o conducta suponen un equivalente funcional de un posicionamiento electoral expreso.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

En efecto, del fallo recurrido se advierte que la Sala Especializada describió el marco normativo que sustenta la infracción cometida, a saber, la vulneración al principio de imparcialidad a la contienda y explicó los motivos por los cuales se actualizó dicha irregularidad.

La Sala estableció que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En igual sentido, estableció que el artículo 157 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, el 449, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como, 306, fracción III del Código Electoral de Hidalgo y 351, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Tlaxcala, establecen la obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos y que constituye una infracción, el incumplimiento a dicho principio establecido por el artículo



134 de la Constitución General, cuando tal conducta afecte el equilibrio de los procesos electorales.

Asimismo, estableció que para analizar la presunta infracción debía acreditarse que la participación y expresiones denunciadas pudiesen tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda.

Ello, con tal de que no se restrinjan contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.

Efectivamente, el estudio de los hechos presuntamente infractores debe ser armónico y funcional con el derecho fundamental a la libertad de expresión, en la medida en que sólo se sancionen manifestaciones que se apoyen en elementos de apoyo o rechazo electoral que influyan en el equilibrio del proceso electoral.

Así para llevar a cabo esa encomienda siguiendo los criterios<sup>11</sup> sostenidos por esta Sala Superior, en los cuales se ha determinado que se debe considerar el tipo de participación activa y preponderante de las y los servidores públicos, así como, la intencionalidad o finalidad del o los mensajes sujetos a escrutinio judicial, procedió a realizar un análisis contextual del evento para determinar si la funcionaria pública tuvo una participación activa en el mismo y que las

---

<sup>11</sup> SUP-REP-45/2021 y acumulados.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

expresiones constituyeran una invitación a votar por determinada fuerza política o candidatura mediante llamamientos expresos o por equivalentes funcionales.

Lo anterior, en atención a que esta Sala Superior ha considerado que la irregularidad de referencia puede configurarse a partir de expresiones que constituyen equivalentes funcionales de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, por lo que se debe realizar un análisis integral, objetivo y razonable del mensaje, para determinar si contiene un equivalente de apoyo o llamamiento al voto, o bien, de rechazo de otra fuerza política.

Para atender este planteamiento debe tenerse en cuenta que la Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial<sup>12</sup> con ciertos parámetros para determinar cuándo una expresión o conducta suponen un equivalente funcional de un posicionamiento electoral expreso.

Un criterio para distinguir cuándo un mensaje o promocional constituye un llamamiento expreso al voto consiste en aquellos anuncios que utilicen frases o expresiones que promuevan el voto y contengan palabras expresas o explícitas para favorecer o derrotar a un candidato en una elección, con frases como “vota por”, “apoya a” o la

---

<sup>12</sup> Ve sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-14/2021 y SUP-REP-346/2021.



relación de un nombre con cierto cargo público en disputa o con una elección próxima a realizarse.

Con este criterio se ha pretendido establecer una distinción objetiva y razonable entre los mensajes que contienen elementos que llaman de manera expresa al voto a favor o en contra de un candidato y aquellos que promueven temas propios de una sociedad democrática y deliberativa y que, por tanto, no están incluidos en la prohibición de contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión o en otras infracciones relacionadas con la imparcialidad y neutralidad en la contienda.

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

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

El análisis de los elementos proselitistas en la publicidad no puede ser una tarea mecánica o aislada de revisión formal

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

de palabras o signos, sino que incluye necesariamente el análisis del contexto integral de la propaganda y las características expresas en su conjunto, a efecto de determinar si la publicidad constituye o contiene un equivalente funcional de buscar un apoyo electoral.

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

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

De esta manera, se reduce la posibilidad de caer en un terreno de discrecionalidad por parte de la autoridad electoral, sujeta a sus percepciones, puesto que ello atentaría en contra de la certeza jurídica de todos los actores políticos, en cuanto a que determinado acto pueda ser considerado infractor.



Sobre esta base, se tiene que la figura de equivalentes funcionales ha formado parte de la línea jurisprudencial para analizar este tipo de controversias por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Y al efecto, la Sala responsable analizó los hechos materia de la denuncia y los elementos por los que tuvo por acreditada la infracción denunciada precisó y plasmó las razones por las que las expresiones que identificó equivalen a un llamado en contra de una opción electoral, consideró el sentido de las palabras empleadas, tanto en lo individual como en su conjunto, y de esa manera concluyó y determinó la existencia sobre la intención de posicionar al entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo Julio Ramón Menchaca Salazar, consideraciones que no son controvertidas en modo alguno por el promovente; de ahí que el hecho de que se limite a afirmar que la figura de equivalencias funcionales no está prevista en la legislación electoral resultan infundado.

En mérito de lo expuesto, esta Sala Superior considera, contrariamente a lo afirmado por el partido recurrente, que en el caso no se viola el principio de tipicidad al desprenderse de la normatividad descrita la obligación que tienen los servidores públicos de observar la imparcialidad o neutralidad en la contienda; de ahí lo infundado del agravio.

## **II. Violación a los principios de congruencia y exhaustividad**

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

A consideración de esta Sala Superior, los agravios en estudio son **infundados e inoperantes** de conformidad con las siguientes consideraciones.

El principio de exhaustividad de las resoluciones, contenido en el artículo 17 de la Constitución, implica que las autoridades jurisdiccionales electorales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas a través de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento, y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria; lo que, al evitar el retraso en la solución de las controversias, otorga certeza jurídica a las partes. Ello, según la jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN<sup>13</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia 12/2001 de rubro EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE<sup>14</sup>, para satisfacer este principio los órganos jurisdiccionales, luego de constatar el cumplimiento de los presupuestos de

---

<sup>13</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003 (dos mil tres), página 51.

<sup>14</sup> Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002 (dos mil dos), páginas 16 y 17.



procedencia, deben agotar todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes, en apoyo de sus pretensiones; si es una resolución de primera instancia deben pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir, y sobre el valor de los medios de prueba.

Por otra parte, de los artículos 16 párrafo 1 y 17 párrafo 2 de la Constitución y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que es requisito de toda resolución jurisdiccional su congruencia -externa e interna-.

Lo primero, consiste en la plena coincidencia entre lo resuelto y lo planteado por las partes, sin introducir aspectos ajenos a la controversia, resolver más allá, o decidir algo distinto; la congruencia interna implica que no existan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos. Lo que tiene sustento en la jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA<sup>15</sup>.

En el caso concreto, la sentencia controvertida sí cumple con los principios de congruencia y exhaustividad por lo que es **infundado** el agravio en comentario.

Como puede observarse en la sentencia impugnada, la responsable estableció que la denuncia consistió en la

---

<sup>15</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 5, 2010 (dos mil diez), páginas 23 y 24.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

presunta vulneración a lo establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, atribuida a la gobernadora de Tlaxcala, como consecuencia de su asistencia y supuesta participación en dos eventos de campaña del entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, quien obtuvo un probable beneficio indebido derivado de tal situación.

Respecto a la participación la servidora pública denunciada en un día inhábil, la responsable sostuvo que la Sala Superior, al resolver la sentencia SUP-REP-45/2021 y acumulado (que conformó la dictada por esta Sala Especializada en el expediente SRE-PSC-7/2021), señaló que, con independencia de si el evento se llevó a cabo en días inhábiles o no, se debe considerar que la participación de las personas denunciadas sea central, principal y destacada.

Refirió que, en el caso, la participación de la denunciada en uno de los eventos sí fue central, principal y destacada porque no se limitó la servidora pública denunciada únicamente a acudir al evento en calidad de asistente, sino que hizo uso de la voz y emitió un mensaje de apoyo expreso al entonces candidato a la gubernatura del Estado de Hidalgo<sup>16</sup>.

Además, estableció que su participación trascendió al entorno digital, puesto que tanto la denunciada como el

---

<sup>16</sup> Ver páginas 29 a la 36 de la sentencia impugnada.



entonces candidato realizaron publicaciones en las que se advierte la participación de la gobernadora en el evento de mérito.

Se dijo que, en principio, la participación de una persona del servicio público en un evento proselitista en un día inhábil, como aconteció en este caso, podría enmarcarse en su derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación política, sin embargo, también se tienen limitaciones a esos derechos, como lo es que no se trasgredan los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales.

Así, se sostuvo que dicha libertad no era absoluta ni ilimitada, ya que si bien es cierto que el derecho de asociación política (afiliación) y de libertad de expresión traen aparejadas las posibilidades de que se realicen todos aquellos actos inherentes a la militancia partidista, en el caso de las personas del servicio público ello tiene ciertas limitantes. Así, por ejemplo, dichas personas no deben aprovecharse o incurrir en un abuso de su empleo, cargo o comisión para inducir o coaccionar el voto o apoyo en beneficio o detrimento de una determinada fuerza política, sino que, atendiendo a esa calidad, tienen que observar un deber de autocontención, puesto que no se pueden desprender de la investidura, derechos y obligaciones que su posición de servidoras públicas les otorga.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

Además, la responsable señaló que, aunque la funcionaria pública era titular del Poder Ejecutivo de una entidad distinta a aquélla en donde participó activamente durante un evento de campaña, es decir, donde no ejerce un poder de mando, lo cierto es que se evidenció que se utilizó su prestigio en el citado acto proselitista.

En conclusión, se dijo que, dado el carácter de su investidura y sus atribuciones, debía atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales, por cuya vigencia las y los servidores públicos también debía velar, es decir, faltó a su deber de abstención durante un proceso comicial, en específico, durante la campaña.

De ahí que la denunciada había infringido el principio de imparcialidad en la contienda, contenidos en el artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a Julio Ramón Menchaca Salazar, entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, la Sala Especializada estimó que su candidatura se vio beneficiada por la asistencia de la gobernadora al evento y la indebida influencia o injerencia que pudo generar su presencia en los electores.



En el caso, estimó que resultaba responsable indirecto de la infracción porque durante el desarrollo del evento, el entonces candidato agradeció su presencia en la emitió mensajes de apoyo a su candidatura, lo que implicó su conocimiento de la participación de la gobernadora en el evento y la emisión de mensajes a su favor.

Con base en lo anterior, determinó que la presencia de la gobernadora en el evento proselitista de Atlapexco tuvo como consecuencia una forma de presión, injerencia o inducción indebida en los electores, en favor de la entonces candidatura de Julio Menchaca, derivado de que se utilizó de manera central el prestigio y la presencia de las mencionadas personas del servicio público, por lo que se acreditaba una responsabilidad indirecta en contra de este último.

Tal determinación es compartida por esta Sala Superior, toda vez que la Sala Especializada, contrario a lo aducido por los recurrentes, sí tomó en consideración el planteamiento relativo a que el evento se desarrolló en un día inhábil, pero lo relevante en el caso fue que para considerar acreditada la infracción, la participación de la funcionaria pública denunciada en el evento proselitista fue activa, ya que se consideró que su presencia fue central, principal y destacada, en atención no solo a las propias manifestaciones de la servidora pública en dicho evento, sino a las expresiones de algunos de los participantes, quienes

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

le reconocieron en su carácter de funcionaria pública y le agradecieron su presencia y apoyo al entonces candidato del partido Morena a la gubernatura por Hidalgo.

Esto es, no era suficiente que la asistencia de la servidora pública al evento proselitista se realizaría en día inhábil, sino que, por su calidad, la función ejercida tenía la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, lo cual sí aconteció y no es cuestionado efectivamente por las partes recurrentes.

Máxime que las partes recurrentes dejan de advertir que la Sala Especializada sostuvo que las manifestaciones efectuadas por la gobernadora de Tlaxcala en el evento denunciado consistieron en apoyar al entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, y que estaba acompañada por un grupo grande de Tlaxcaltecas, entre ellos dos personas diputados, porque eran vecinos, aliados de la cuarta transformación, y que entregarían buenos resultados porque el Estado de Hidalgo quería acompañar al presidente de la República porque quería que llegara la cuarta transformación a dicha entidad federativa, por lo que se debe apoyar al entonces candidato para que fuera un gran gobernador y entregara buenas cuentas a la ciudadanía, por lo que era un honor poder acompañar a quien, en su concepto, sería el próximo gobernador Julio Menchaca.



Por tanto, en el caso, la gobernadora denunciada emitió un mensaje de apoyo expreso e inequívoco hacia el entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo, de ahí que se haya considerado la vulneración al principio de imparcialidad.

Cabe mencionar que esta Sala Superior ha sostenido que las restricciones a las personas funcionarias públicas en sus tres niveles de gobierno, garantizan los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio pues, no puede cumplirse con la obligación prevista en el artículo 134 constitucional, si al mismo tiempo no se limita, en alguna medida, la libertad de aquellos de participar, de manera activa, en los procesos electorales.

Asimismo, se dijo que, al delimitar los alcances del párrafo séptimo, del artículo 134 constitucional que, en este se tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que las y los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

Por otra parte, en las sentencias dictadas en los expedientes: SUP-JE-50/2018; SUP-JRC-13/2018; SUP-REP-163/2018; y SUP-REP-45/2021 y acumulados, en los cuales se ha determinado que a parte de la asistencia en día inhábil también se debe

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

considerar el tipo de participación activa y preponderante de las y los servidores públicos.

En ese sentido, al haberse acreditado que la participación de la referida servidora pública en el acto proselitista denunciado fue activa, ya que se consideró que su presencia fue central, principal y destacada, en atención no solo a las propias manifestaciones de la gobernadora denunciada en dicho evento, sino a las expresiones de algunas personas participantes, quienes le reconocieron en su carácter de gobernadora y le agradecieron su presencia y apoyo al entonces candidato a la gubernatura, es que se considera infundados los agravios en comentario.

De ahí que deba desestimarse la alegación de los recurrentes respecto a que la responsable tomó como base para acreditar la infracción hechos que no le eran atribuibles a la gobernadora, ya que se le consideró responsable derivado del contexto de su participación activa en el evento denunciado.

Así es, resulta irrelevante que las manifestaciones del presentador y diversa persona que hizo uso de la voz al culminar su participación no le resulten atribuibles, porque lo jurídicamente relevante es que, tales elementos fueron tomados en conjunto y de manera contextual para tener por acreditado la calidad con la que asistió la recurrente al evento proselitista.



Precisamente, porque la Sala Especializada consideró que, si bien la titular del ejecutivo estatal no se ostentó con el cargo que actualmente desempeña, se advertía que el presentador y otra persona que intervino en el acto al concluir su participación la identificaron como Gobernadora de Tlaxcala.

Por lo que, en nada abona a su defensa el sostener que en la sentencia reclamada se exaltaron hechos que no le resultan atribuibles, porque lo que sustentó la acreditación de la existencia de la infracción es que la Sala Especializada partió de un análisis contextual de los hechos para concluir que aun cuando el recurrente no se ostentó con el cargo que actualmente desempeña, esto se demostró, precisamente, con las reseñadas intervenciones que la identificaron como gobernadora, aunado a que esas expresiones no son cuestionadas frontalmente en esta instancia, sino se limita a negar una supuesta autoría, pero omite cuestionar la inferencia probatoria que es lo que realmente le perjudica.

Por último, se estima **inoperante** lo referente al razonamiento de la accionante de que fue indebido que la Sala Especializada haya considerado que la participación activa también se acredita porque la intervención de la recurrente trascendió al entorno digital, puesto que se transmitió por la plataforma Facebook y el entonces candidato realizó publicaciones en las que se advierte la participación de la gobernadora, el recurrente solo se limita a realizar manifestaciones genéricas.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

Esto es así, debido a que la parte recurrente se limita a señalar que la naturaleza de las redes sociales y que los mensajes compartidos se hicieron de forma espontánea bajo la libertad de expresión, pero, no cuestiona el alcance y finalidad probatoria conforme al cual la Sala Especializada sustentó que en el evento proselitista, la participación de la gobernadora fue central, principal y destacada, además de que su participación trascendió al entorno digital, aspecto que tampoco es cuestionado.

En tal contexto, resulta insuficiente que la asistencia de la gobernadora al evento proselitista se realizara en día inhábil, sino que, por su calidad, la función ejercida tenía la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, lo cual sí aconteció y se encuentra acreditado en autos.

De ahí que no le asista la razón a las partes recurrentes cuando aducen que al haber asistido la servidora pública en día inhábil no se transgredió ningún principio, al estar amparada en su derecho de libertad de asociación y expresión.

Por otra parte, con relación al motivo de inconformidad expresado en la demanda del SUP-REP-721/2022, relativo a que, si en el caso, no se acreditó la utilización indebida de recursos públicos, no se debió señalar la existencia de la



infracción relativa imparcialidad, se estima **infundado** por lo siguiente.

En el caso, la Sala Especializada determinó inexistente tal conducta infractora, toda vez que, de las pruebas que obraban en el expediente, no existían elementos de juicio que permitieran advertir que se hubiera implementado recursos públicos para la asistencia de la gobernadora a los eventos denunciados.

Por tanto, como se puede advertir, la responsable fue exhaustiva y congruente ya que analizó los hechos denunciados a partir de lo manifestado en el escrito de denuncia y del material que obraba en autos al tratarse de conductas distintas, por lo que, en el caso, la recurrente parte del supuesto inexacto de que como no se acreditó una de ellas (uso indebido de recursos públicos) tampoco se podría actualizar la otra (vulneración al principio de imparcialidad en la contienda).

Lo anterior, porque como se observa en párrafos precedentes, la materia de infracción también se ciñó a la vulneración de tal principio en el proceso electoral local, de ahí que sea irrelevante la falta de acreditación de utilización de recursos públicos, para tener por actualizada la referida conducta infractora.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

Esto es, si bien, como lo refiere el recurrente, no se acreditó la aplicación de recursos públicos, ello en modo alguno puede generar la modificación del fallo impugnado, porque esta circunstancia también fue reconocida por la Sala Especializada y no fue lo que motivó la acreditación de la infracción, sino su participación de manera activa en el evento denunciado.

Además, es menester precisar que el principio de imparcialidad o neutralidad tiene como finalidad evitar que quienes desempeñan un cargo público utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, incluso su prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o personas servidoras públicas para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comiciales, o bien, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante, precandidatura o candidatura.

Lo anterior es acorde a lo señalado por la Sala Superior en el sentido de que si bien, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia que se dé una actuación imparcial de las personas servidoras públicas, con el objeto de que ningún partido, candidatura o coalición obtenga



algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

En ese sentido, la vulneración a la equidad, neutralidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas servidoras públicas influya en la voluntad de la ciudadanía.

En efecto, el recurrente parte de la premisa equivocada de que la aludida infracción solo se podía actualizar cuando se acreditara la utilización de recursos públicos.

Sin embargo, como se señaló en párrafos precedentes, el artículo 134 constitucional tiene la finalidad de evitar y disuadir conductas indebidas de las y los servidores públicos que pudieran generar una presión o influencia indebida en el electorado, la cual se presume cuando existe una participación de las personas funcionarias.

Al efecto, es necesario tener presente que, en términos del artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las y los servidores públicos tienen el deber de observar en todo momento los principios de neutralidad e imparcialidad, por lo que no pueden tener una intervención destacada y activa a favor o en contra de las candidaturas de los partidos políticos o de la vía independiente, en los procesos electorales para la

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

renovación de, entre otros cargos, al titular del Poder Ejecutivo local, mediante el sufragio popular; en tanto que ello afectaría la equidad en la contienda electoral.

Por ello, la infracción a la prohibición constitucional bajo análisis puede actualizarse también cuando las personas servidoras públicas participan en días inhábiles en actos proselitistas sin que sea necesario la acreditación del uso indebido de recursos públicos.

Por tanto, en el caso no se actualiza la falta de congruencia interna, precisamente, porque se acreditó que la funcionaria denunciada no utilizó recursos públicos ni descuidó sus labores como servidora pública al asistir al evento proselitista.

Sin embargo, la Sala Especializada tuvo por actualizada la infracción al principio constitucional de imparcialidad, porque el ahora recurrente tuvo una participación en el evento proselitista en el que se materializó un apoyo, al entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo Julio Ramón Menchaca Salazar.

De ahí que la servidora pública incumplió su deber de abstenerse de emitir expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a las personas electoras, aun cuando asistan a eventos proselitistas en días inhábiles.



Bajo ese contexto, resultan **infundados**, los conceptos de agravio planteados por Julio Ramón Menchaca Salazar porque el recurrente plantea la falta de motivación y motivación de la sentencia sobre premisas erradas.

En efecto, sostiene que la autoridad responsable faltó al principio de legalidad, porque determinó la existencia de la infracción al principio de equidad y neutralidad en la contienda por parte de la Gobernador de Tlaxcala a partir de su asistencia a los eventos materia de la denuncia.

Cuestión que conforme se expuso con anterioridad resulta inexacta, en tanto para la actualización de la infracción resultó relevante que la participación en el evento proselitista de la servidora pública denunciada fue activa, ya que se consideró que su presencia fue central, principal y destacada, en atención a su intervención y apoyo a la candidatura del partido Morena a la gubernatura por Hidalgo.

Esto es, que la sola asistencia al evento no fue lo que motivó la determinación de la Sala Regional, sino que, lo central fue que por la calidad de servidoras públicas, tenían la limitante de participar activamente en eventos de carácter proselitista, lo cual conforme los analizado en la resolución controvertida sí aconteció.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

Bajo esa perspectiva, se estima **inoperante** el concepto de agravio sobre la falta de exhaustividad en el análisis del beneficio a su entonces candidatura, pues la justificación de esa infracción consistió en la participación activa de la Gobernadora de Tlaxcala y la expresión de llamados al voto a favor de la candidatura de Julio Ramón Menchaca Salazar, cuestiones que ya fueron analizadas en párrafos anteriores y confirmadas, por lo que es inconcuso que no se actualiza la ilegalidad controvertida, dado que ante el llamado expreso al voto a su favor quedó evidenciada la presión al electorado y el beneficio que ello representó a su candidatura.

Asimismo, es **inoperante** la alegación sobre la falta de exhaustividad en la imputación de la responsabilidad indirecta de la infracción.

Al respecto, en el derecho administrativo sancionador electoral se ha retomado la responsabilidad indirecta en la que los partidos políticos o candidaturas no intervienen por sí mismos, en la comisión de una infracción, sino que incumplen un deber de vigilancia por no efectuar los actos necesarios para prevenirla o, al tener conocimiento de ésta, desvincularse de la misma.

Esto es, se ha considerado que los partidos políticos tienen, además la obligación de respetar las normas electorales por su conducta directa, hacer que sus militantes o terceros



vinculados a su actividad también la observen, o bien, a desvincularse de los actos de tales personas cuando tengan conocimientos de los mismos<sup>17</sup>.

Asimismo, ha sido criterio de esta Sala Superior que, para atribuir responsabilidad indirecta a un partido o candidato, es necesario que se tengan elementos, por lo menos en forma indiciaria, sobre el conocimiento del acto infractor, en tanto que resultaría desproporcionado exigir el deslinde de actos respecto de los cuales no está demostrado que haya tenido conocimiento<sup>18</sup>.

En esos términos, en la sentencia se razona que el entonces candidato tuvo conocimiento de la conducta infractora a partir de que se localizaron mensajes en sus redes sociales en los que agradeció de manera destacada la presencia de la servidora pública en el evento proselitista y durante el desarrollo del evento, emitió mensaje de apoyo a su candidatura.

Efectivamente, a partir de que el candidato mediante mensajes en sus redes sociales agradeció la participación de las servidoras públicas, determinó que esas circunstancias generaron el conocimiento del acto contrario a derecho y,

---

<sup>17</sup> Véase, e la tesis relevante XXXIV/2004, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES." y la jurisprudencia 17/2010, de rubro: "RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE."

<sup>18</sup> Criterio sustentando en el expediente SUP-JE-245/2021.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

por tanto, se actualizó el deber de deslindarse de esa conducta.

Así, resulta insuficientes las alegaciones en las que expone que al no acreditarse que el entonces candidato invitó a la Gobernadora de Tlaxcala al evento acreditaban la falta de conocimiento de su participación el acto proselitista, pues como se estableció la responsabilidad indirecta se sostuvo a partir de elementos probatorios suficientes para estimar que conoció de las conductas infractoras, máxime que su contenido o existencia no se encuentra controvertido.

En esos términos, no asiste la razón a los recurrentes respecto a que la sentencia reclamada no se encuentra motivada en este apartado.

**II. Indebida individualización y calificación de la sanción.**

Al respecto, el entonces candidato Julio Ramón Menchaca Salazar, establece la indebida individualización de la infracción, puesto que la Sala Especializada fija la sanción en base a elemento que no acredita, así como que dejó de precisar el bien jurídico tutelado y el beneficio o lucro obtenido.

El concepto de agravio es **infundado e inoperante**, por lo siguiente.



Este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora en la materia electoral —que derive de la acreditación de una infracción— no es irrestricto, ya que está condicionada a la ponderación de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor.

Lo anterior, deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad<sup>19</sup>, a efecto de que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

No obstante, dado que el examen de la graduación de las sanciones depende de las circunstancias concurrentes del caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones por las cuales impone y gradúa una sanción.

---

<sup>19</sup> En la sentencia SUP-REP-3/2015 y acumulados la Sala Superior sostuvo que la sanción debe ser:

- Adecuada y considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- Proporcional y tomar en cuenta para individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y,
- Eficaz, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia, restablecer el Estado constitucional democrático de derecho.

## **SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022 ACUMULADOS**

Para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.



Se debe precisar que, para tal efecto, la responsable tiene que observar, diversos criterios básicos tales como: idoneidad, necesidad, proporcionalidad y pertinencia.

Ahora bien, en el caso, por lo que hace a la imposición de la sanción, la Sala Especializada apuntó que, cuando se establece un mínimo y un máximo de la sanción a imponer, se deberá graduar, atendiendo a las circunstancias particulares.

Lo anterior, atendiendo a los parámetros establecidos en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General, por lo que, tomó en cuenta lo siguiente:

- **Bien jurídico tutelado.** La presión o influencia que pudo genera en los electores la presencia de la gobernadora de Tlaxcala en el evento proselitista.
- **Circunstancias de modo, tiempo y lugar.** Se estableció que la conducta imputada al entonces candidato se relaciona con el beneficio que obtuvo por la influencia indebida que pudo generar la presencia de la gobernadora de Tlaxcala en el evento proselitista de su entonces candidatura.
- **Singularidad o pluralidad de la falta.** Es singular, al tratarse de una sola conducta infractora que implicó el beneficio electoral que le generó la presencia de la gobernadora de Tlaxcala.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

- **Beneficio o lucro.** El entonces candidato se benefició de la conducta indebida de la servidora pública. Sin embargo, no se advierte un beneficio económico, en todo caso, el beneficio es electoral.
- **Intencionalidad.** Se estableció la ausencia de elementos para establecer que hubo intencionalidad en la comisión de la infracción.
- **Reincidencia.** Se carece de antecedente que evidencie que se le sancionara por la misma conducta.

En este sentido, la Sala Especializada calificó como grave ordinaria la conducta atendiendo a que la infracción vulneró disposiciones legales en detrimento de la libertad del sufragio y equidad de la contienda; la conducta no fue intencional, y no hay reincidencia.

Así, la autoridad responsable impuso la sanción atendiendo al artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, particularmente que obtuvo un beneficio para su candidatura derivado de la presencia de la gobernadora de Tlaxcala lo que conllevó una forma de presión, coacción o inducción indebida en las y los electores.; así como la finalidad de las sanciones, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares en el futuro, estimó adecuado y proporcional la imposición de una multa.



Lo anterior, por la cantidad de 100 UMAS, resultando la cantidad de \$9,622.00 pesos sin pasar por alto que se contó con la constancia de la capacidad económica del sujeto sancionado proporcionadas por el Servicio de Administración Tributaria.

En este contexto, resultan **infundados** los agravios, puesto que, la Sala Especializada guiada por la discreción en la imposición de la sanción, contrariamente a lo sostenido sí específico el bien jurídico tutelado, consistente en el beneficio obtenido lo que se tradujo en vulneración a la equidad del proceso y la libertad del sufragio, además que también estableció la inexistencia de un beneficio económico y en todo caso fue de carácter electoral, tomó en cuenta la gravedad de la falta, el grado de responsabilidad, así como las circunstancias particulares que rodearon su comisión, desde una óptica integral<sup>20</sup>.

Así, la Sala responsable al momento de ponderar las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular, con base en los elementos acreditados del expediente, procedió a determinar la sanción y seleccionar la cuantía idónea, dentro del margen reconocido en la norma, el que desde su perspectiva resultó más apto para

---

<sup>20</sup> Resultan ilustrativas las sentencias SUP-RAP-130/2020, así como SUP-RAP-98/2017 y acumulados.

**SUP-REP-719/2022 y SUP-REP-721/2022  
ACUMULADOS**

inhibir la comisión a futuro de conductas infractoras similares a la desplegada.

De esta forma, lo importante es que la autoridad que imponga la sanción califique la gravedad de la conducta objeto de reproche y pondere los elementos objetivos y subjetivos, así como las circunstancias del caso, lo cual, en el presente asunto no es cuestionado por la parte actora, en tanto, se limita a señalar que la responsable sostuvo la sanción en base a elementos que no acreditó, sin establecer los motivos o razonamientos que justifiquen lo aseverado, por lo que el planteamiento es **inoperante**.

En consecuencia, se desestiman los planteamientos sobre la indebida individualización de la sanción.

**III. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se confirma la sentencia impugnada.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.



Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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