



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JE-140/2021

PARTE ACTORA: MORENA

PARTE TERCERA INTERESADA:
EFRÉN ADAME MONTALVÁN

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE GUERRERO

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIADO:
PAOLA LIZBETH VALENCIA ZUAZO
Y ALEJANDRO TORRES MORÁN¹

Ciudad de México, a 17 (diecisiete) de septiembre de 2021 (dos mil veintiuno)².

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública **revoca parcialmente** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el procedimiento especial sancionador TEE/PES/020/2021.

G L O S A R I O

Ayuntamiento	Ayuntamiento de Ometepepec, Guerrero
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

¹ Con colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

² Las fechas citadas corresponden al presente año, salvo precisión de uno distinto.

Denunciado o Presidente Municipal	Efrén Adame Montalván, presidente municipal del ayuntamiento de Ometepec, Guerrero
IEPC o Instituto Local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Ley General de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios Local	Ley Número 453 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
PES	Procedimiento Especial Sancionador
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

A N T E C E D E N T E S

1. PES

1.1. Queja. El 23 (veintitrés) de abril, MORENA presentó queja ante el Instituto Local contra el Presidente Municipal y el PRI por culpa *in vigilando* (culpa en vigilancia) por diversas conductas que podían vulnerar la normativa electoral.

1.2. Remisión de la queja al Tribunal Local. Una vez concluida la instrucción, fue remitido al Tribunal Local el expediente IEPC/CEE/PES/019/2021, que fue radicado con número de expediente TEE/PES/020/2021.

1.3. Resolución. El 18 (dieciocho) de mayo, el Tribunal Local declaró la existencia de las infracciones atribuidas al Denunciado consistentes en la difusión en Facebook de programas y acciones de gobierno para posicionar su imagen con la finalidad de obtener una candidatura y el uso indebido de recursos públicos para dicho fin.

2. Primer juicio electoral

2.1. Demandas. Inconforme con dicha determinación, el Denunciado presentó demanda ante el Tribunal Local, la cual remitió a esta Sala Regional formándose el expediente SCM-JE-95/2021.

Por otra parte, MORENA también impugnó la referida resolución en un juicio con que esta Sala Regional formó el expediente SCM-JE-78/2021.

2.2. Sentencia federal. El 15 (quince) de julio, esta Sala Regional acumuló el juicio SCM-JE-78/2021 al SCM-JE-95/2021 y revocó la resolución del Tribunal Local para que analizara de manera integral los planteamientos formulados en la demanda primigenia y emitiera una nueva resolución, con los elementos de prueba contenidos en el expediente e incluso de los que necesitara allegarse, y determinara así la actualización o no de las conductas atribuidas al Denunciado y al PRI.

2.3. Cumplimiento a la sentencia federal. En cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional el 22 (veintidós) de julio, el Tribunal Local emitió un acuerdo plenario ordenando diversas diligencias para mejor proveer.

2.4. Resolución Impugnada. Finalmente, el 12 (doce) de agosto declaró inexistentes las infracciones atribuidas al Denunciado y al PRI respecto a la utilización de recursos públicos y actos anticipados de campaña.

3. Segundo juicio electoral

3.1. Demanda y turno. El 16 (dieciséis) de agosto, la parte actora presentó -ante el Tribunal Local- demanda para controvertir la resolución antes referida; con la cual, una vez

recibida en esta Sala Regional se formó el expediente SCM-JE-140/2021, que fue turnado a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

3.2. Instrucción. El 18 (dieciocho) siguiente, la magistrada tuvo por recibido el expediente; una vez recibidas las constancias de trámite, el 27 (veintisiete) de agosto admitió el juicio y las pruebas indicadas, entre otras cuestiones; y, en su oportunidad, cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver este juicio, al ser promovido por un partido político a través de su representante ante el Consejo Distrital Electoral 16 del IEPC, para controvertir la sentencia en que el Tribunal Local, declaró inexistentes las conductas denunciadas por la parte actora en el procedimiento especial sancionador TEE/PES/020/2021; lo que tiene fundamento en:

- **Constitución:** artículos 17, 41 párrafo tercero base VI párrafo 1, 94 párrafo primero, 99 párrafos primero, segundo y cuarto fracción X.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 164, 165.1, 166-X, 173.1 y 176-XIV.
- **Lineamientos** Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³.

³ Emitidos por la Sala Superior el 30 (treinta) de julio de 2008 (dos mil ocho), cuya modificación en la que se incluyó el juicio electoral fue de 12 (doce) de noviembre de 2014 (dos mil catorce) y la última fue el 14 (catorce) de febrero de 2017 (dos mil diecisiete).

- **Acuerdo INE/CG329/2017**, que establece el ámbito territorial de esta cuarta circunscripción plurinominal y a la Ciudad de México como su cabecera⁴.

SEGUNDA. Parte tercera interesada. Es procedente reconocer como parte tercera interesada en este juicio a Efrén Adame Montalván, dado que el escrito que presentó cumple los requisitos establecidos en los artículos 12.1.c) y 17.4 de la Ley General de Medios, por lo siguiente:

2.1. Forma. El escrito fue presentado ante el Tribunal Local, en que consta el nombre y firma de la persona compareciente, precisó su interés y ofreció pruebas.

2.2. Oportunidad. El escrito fue presentado dentro de las 72 (setenta y dos) horas que dispone el artículo 17.4 de la Ley General de Medios pues el plazo de publicación del juicio corrió de las 20:30 (veinte horas con treinta minutos) del 16 (dieciséis) de agosto, a la misma hora del 19 (diecinueve) siguiente, por lo que si presentó su escrito a las 19:21 (diecinueve horas veintiún minutos) del último día del plazo es evidente que lo hizo oportunamente.

2.3. Legitimación. Quien firma el escrito está legitimado para comparecer como parte tercera interesada en este juicio pues tuvo el carácter de denunciado en el procedimiento de origen.

2.4. Interés jurídico. Quien comparece tiene una pretensión incompatible con la de la parte actora, pues ésta última pretende que se le imponga una sanción diversa a la que refiere la resolución impugnada, lo que puede afectar su esfera jurídica.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de 2017 (dos mil diecisiete).

TERCERA. Requisitos de procedencia. Este juicio cumple los requisitos de procedencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.1, 8 y 9.1 de la Ley General de Medios⁵, por lo siguiente:

3.1. Forma. La parte actora presentó su demanda por escrito, ante el Tribunal Local, en que consta su nombre y firma autógrafa, identificó a la autoridad responsable y el acto impugnado, expuso hechos, formuló agravios y ofreció pruebas.

3.2. Oportunidad. El juicio es oportuno, pues la resolución impugnada fue notificada a la parte actora el 12 (doce) de agosto⁶, por lo que si la demanda fue recibida el 16 (dieciséis) siguiente, fue dentro del plazo de 4 (cuatro) días que establece el artículo 8 de la Ley General de Medios.

3.3. Legitimación y personería. La parte actora tiene legitimación para promover el presente juicio, pues se trata de un partido político con registro local en el estado de Guerrero; además, fue parte actora -denunciante- en el procedimiento ante la instancia local.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 13.1-a) de la Ley General de Medios, quien suscribe la demanda en nombre del partido actor tiene personería para ello, pues fue quien presentó la denuncia a nombre de MORENA y el carácter como

⁵ En términos de los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes de este tribunal, los juicios electorales se tramitan y resuelven conforme a las reglas generales de los medios de impugnación previstas en la Ley General de Medios.

⁶ Como se aprecia de la cédula de notificación personal que se encuentra en la hoja 1822 del cuaderno accesorio 2 de este juicio.

representante de dicho partido le fue reconocido por el Tribunal Local⁷.

3.4. Interés jurídico. MORENA tiene interés jurídico para promover este juicio, pues fue denunciante en el procedimiento sancionador de origen y señala que la autoridad responsable indebidamente consideró la inexistencia de las infracciones denunciadas.

3.5. Definitividad. La resolución controvertida es definitiva y firme, pues la legislación local no prevé algún medio de defensa que la parte actora deba agotar antes de acudir a este tribunal.

CUARTA. Contexto de la impugnación. Antes de responder los agravios de MORENA, esta Sala Regional considera relevante establecer el contexto de la impugnación, es decir, realizar una síntesis de la denuncia presentada, de las resoluciones emitidas -entre ellas la impugnada-, así como de los agravios formulados en este juicio para combatirla.

En primer término, debe precisarse que fueron hechos acreditados ante el Tribunal Local y que no son objeto de controversia, que, al momento de la presentación de la queja, el Denunciado se desempeñaba como servidor público del Ayuntamiento como Presidente Municipal, quien fue postulado en el actual proceso electoral -por el PRI- con la finalidad de contender por la reelección en el mismo cargo.

Por otra parte, el Consejo General del IEPC aprobó el calendario del proceso electoral ordinario 2020-2021, en el cual, por cuanto

⁷ Como se desprende del informe circunstanciado, consultable a foja 35 del expediente principal.

hace a la elección de personas integrantes de los ayuntamientos de Guerrero, estableció las fechas y periodos siguientes:

Periodo de precampaña	Intercampaña	Periodo de campaña	Jornada electoral
14 (catorce) de diciembre de 2020 (dos mil veinte) a 8 (ocho) de enero de 2021 (dos mil veintiuno).	9 (nueve) de enero a 23 (veintitrés) de abril	24 (veinticuatro) de abril a 2 (dos) de junio	6 (seis) de junio

Para entender este caso, es necesario tener en cuenta lo que sucedió -de manera paralela- con dos PES distintos:

- Procedimiento **TEE/PES/020/2021** iniciado con la denuncia de MORENA contra Efrén Adame Montalvo por la presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por promover su imagen, derivado de la difusión de algunos videos e imágenes en la *“cuenta oficial del Ayuntamiento en Facebook”*,
- Procedimiento **TEE/PES/024/2021** iniciado con la queja que interpuso Efrén Adame Montalvo contra la directora de Comunicación Social del Ayuntamiento por las publicaciones denunciadas por MORENA en el procedimiento TEE/PES/020/2021.

A continuación se presenta lo sucedido en ambas cadenas impugnativas.

4.1. Denuncia de MORENA [TEE/PES/020/2021]

MORENA denunció la presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos del Presidente Municipal por promover su imagen, derivado de la difusión de algunos videos e imágenes en la *“cuenta oficial del Ayuntamiento en Facebook”*,

en el cual se mostraba en diversos actos públicos en que presuntamente entregó apoyos y obras de infraestructura, una vez iniciada la etapa de campañas electorales.

MORENA señaló que tales conductas se habían realizado con el ánimo de posicionarse para ser postulado por el PRI a la reelección en el cargo y con la intención de influir, coaccionar y captar el voto del electorado. De igual forma denunció al PRI por culpa *in vigilando* (en vigilancia).

Lo anterior, motivó la integración del PES registrado con clave **IEPC/CCE/PES/019/2021**, que, una vez sustanciado por el IEPC, fue remitido al Tribunal Local para su resolución, el cual lo radicó con la clave **TEE/PES/020/2021**. En su denuncia, MORENA denunció lo siguiente:

- La promoción personalizada del Denunciado, quien al momento de los hechos ejercía el cargo de Presidente Municipal.
- El uso indebido de recursos públicos atribuido a dicho servidor público.
- Actos para captar o coaccionar el voto del electorado de cara a su postulación por el PRI a la candidatura para su reelección en la presidencia municipal del Ayuntamiento (actos anticipados de campaña).
- En consecuencia, la *culpa in vigilando* (en vigilancia) atribuida al PRI derivado de la conducta de su entonces candidato.

4.2. Primera resolución del procedimiento TEE/PES/020/2021

El Tribunal Local, tras señalar los planteamientos y pruebas ofrecidas por las partes, así como las diligencias llevadas a cabo por la autoridad sustanciadora, precisó que la controversia a dilucidar consistía en determinar si con la publicación de diversas

fotos y videos en el *“perfil oficial del Ayuntamiento en Facebook”* se actualizaba *“la infracción consistente en difusión de programas y acciones de gobierno para posicionar la imagen del Denunciado para la obtención de una candidatura”*.

Determinó como hechos acreditados que el Denunciado era el Presidente Municipal y candidato para ser reelecto, postulado por el PRI, en cuyo procedimiento de designación no hubo periodo de precampaña, al ser precandidato único.

De igual forma tuvo por acreditada la existencia del material denunciado en la *“cuenta oficial de Facebook del Ayuntamiento”*, relacionado con la entrega de programas sociales del Presidente Municipal, el cual había sido publicado los días 5 (cinco), 6 (seis), 7 (siete) y 8 (ocho) de marzo.

Al analizar los elementos personal, temporal y objetivo, el Tribunal Local determinó que se actualizó la infracción consistente en la promoción personalizada del Presidente Municipal, al considerar, en esencia, que las publicaciones denunciadas constituyeron actos de promoción de su imagen, a través de la difusión de propaganda relacionada con la entrega de programas sociales, que tuvo como propósito un indebido posicionamiento de su imagen de cara a su eventual reelección en el encargo.

4.4. Queja de Efrén Adame Montalvo [TEE/PES/024/2021]

4.4.1 Queja. El 3 (tres) de mayo, Efrén Adame Montalván, presentó queja ante el Consejo Distrital 16 del Instituto Local contra Adriana Martínez Hernández -directora de Comunicación Social del Ayuntamiento- por presunta difusión de programas y acciones gubernamentales en Facebook.

4.4.2. Resolución. El 24 (veinticuatro) de junio, el Tribunal local emitió resolución en el sentido de declarar inexistentes las infracciones denunciadas.

4.5. Juicios contra las resoluciones de los procedimientos TEE/PES/020/2021 y TEE/PES/024/2021

Inconformes con las resoluciones emitidas por el Tribunal Local en los procedimientos iniciados con la denuncia de MORENA y la queja del Presidente Municipal se interpusieron diversos juicios que fueron resueltos por esta Sala Regional el 15 (quince) de julio de la siguiente manera:

- Juicio **SCM-JE-80/2021**: Al revisar la sentencia del procedimiento **TEE/PES/024/2021** esta Sala Regional revocó dicha resolución para que el Tribunal local emitiera una nueva en que valorara la totalidad de las pruebas aportadas, las analizara de manera integral y se pronunciara sobre la acreditación o no de la infracción denunciada.
- Juicio **SCM-JE-78/2021 y SCM-JE-95/2021 acumulados**: Al revisar la sentencia del procedimiento **TEE/PES/020/2021** esta Sala Regional revocó esa sentencia y ordenó al Tribunal Local llevar a cabo el análisis integral de los planteamientos formulados en la denuncia primigenia y emitir una nueva resolución.

En dicha sentencia esta Sala Regional estableció que, una vez que el Tribunal Local hubiera abordado la totalidad de conductas denunciadas -promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña- estaría en posibilidad de determinar la responsabilidad del Presidente Municipal y, eventualmente, del PRI, para llevar a cabo una nueva individualización de la sanción, según correspondiera.

Además, señaló que el Tribunal Local debía resolver el PES **TEE/PES/024/2021**, considerando que la materia de

controversia a dilucidar en ese asunto era la infracción atribuida a Adriana Martínez Hernández, directora de Comunicación Social del Ayuntamiento, a quien en dicho procedimiento se acusó de ser la responsable de realizar las publicaciones objeto de denuncia en el PES que originó esta cadena impugnativa.

Una vez hecho lo anterior, debía considerar esa sentencia para emitir la nueva resolución del **TEE/PES/020/2021** -que es materia de esta impugnación- en que determinara si el Presidente Municipal era o no, culpable de las infracciones de las que le acusó MORENA.

4.6. Segunda resolución del procedimiento TEE/PES/024/2021

El 22 (veintidós) de julio, -emitida en cumplimiento a la sentencia emitida en el juicio SCM-JE-80/2021- el Tribunal Local emitió una nueva resolución del procedimiento TEE/PES/024/2021 y determinó la existencia de los actos atribuidos a Adriana Martínez Hernández, consistentes en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada en periodo prohibido.

Asimismo, al advertir difusión de propaganda gubernamental en la que se posicionaba de manera indebida al Presidente Municipal, se estimó que era responsable en su calidad de jefe de la administración pública municipal y responsable de ejecutar los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, por tanto, era el garante de observar las obligaciones constitucionales y legales al respecto, además de que le produjo un beneficio de manera indebida que afecta la contienda electoral.

En ese sentido, el Tribunal Local estimó acreditados los elementos de la infracción y la responsabilidad de Adriana

Martínez Hernández y del Presidente Municipal, este último por la omisión de cuidado en la comisión de la falta, mediante el cual obtuvo un beneficio de forma indebida y les impuso una amonestación pública en ambos casos.

4.7. Segunda resolución del procedimiento TEE/PES/020/2021 -resolución impugnada-

Mediante sentencia de 12 (doce) de agosto -emitida en cumplimiento a la sentencia emitida en el juicio SCM-JE-78/2021 y su acumulado SCM-JE-95/2021- el Tribunal Local declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas al Presidente Municipal, consistentes en la utilización indebida de recursos públicos y actos anticipados de campaña, conforme a las siguientes consideraciones:

a. Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y promoción personalizada

Se estableció que el 22 (veintidós) de julio resolvió -por segunda ocasión-, el procedimiento TEE/PES/024/2021 determinando la existencia de hechos que resultaron constitutivos de la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Señaló que dicho procedimiento estuvo sustentado en los mismos hechos que conocía en el procedimiento TEE/PES/020/2021, por lo que al haber sido estudiada y sancionada la conducta señalada como infracción a la normativa electoral, consistente en difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada, lo procedente era tener por satisfecha la pretensión de MORENA, en atención al principio jurídico de que ninguna persona puede ser sancionada 2 (dos) veces por la misma conducta contenido en el artículo 23 de la Constitución.

b. Uso indebido de recursos públicos

Señaló que no había indicios de que el Denunciado hubiera

desviado recursos públicos para favorecer su aspiración a la candidatura a Presidente Municipal en la modalidad de reelección.

Respecto al hecho de que en los mensajes producidos durante los actos de entrega de los programas y obras había elementos explícitos o implícitos para posicionarse ante la ciudadanía con fines electorales, estimó que dichas imputaciones carecían de sustento probatorio, puesto que si bien pudieron establecerse las circunstancias de tiempo, modo y lugar de tales actos -imputados al Denunciado- no se desprendían elementos objetivos o implícitos de posicionamiento político electoral.

Por otra parte, consideró que el artículo 291 de la Ley de Medios Local establece como periodo para suspender la entrega de programas sociales los 15 (quince) días previos a la jornada electoral⁸, por lo que, si los hechos denunciados ocurrieron más de 2 (dos) meses antes, existe una presunción del uso regular de recursos públicos, la cual podría ser desvirtuada con pruebas de que se desviaron o si en los actos se realizaran menciones expresas para el posicionamiento político electoral de la persona servidora pública, lo que no ocurrió en el caso.

c. Actos anticipados de campaña y culpa en vigilancia

El contenido de los mensajes y demás elementos visuales y auditivos, contenidos en los actos denunciados, de manera explícita o implícita, no cumplen las exigencias necesarias para acreditar el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, por no contener algún elemento que refiera alguna precandidatura o candidatura, elección o proceso electoral que permita concluir, más allá de toda duda razonable, o que su intención fuera exclusivamente la de

⁸ En el caso, entre el 22 (veintidós) de mayo al 5 (cinco) de junio.

incidir en la equidad de algún proceso electoral en particular, por lo que no alcanza el umbral que cualquier comunicación debe tener para configurar un acto anticipado de campaña. En ese contexto, tampoco existe una falta al deber de cuidado por parte del PRI, por la que se configure alguna responsabilidad por *culpa in vigilando* (en vigilancia).

4.8. Síntesis de agravios

La parte actora sostiene que al emitir la resolución impugnada, el Tribunal Local **incumplió el principio de congruencia interna** ya que hace afirmaciones que se contradicen entre sí pues establece que el Denunciado es responsable al beneficiarse de las publicaciones con elementos de promoción personalizada pero, concluye que las infracciones que se le atribuyen son inexistentes.

Estima incongruente que la responsable no se haya pronunciado sobre la sanción al PRI por culpa *in vigilando* (en vigilancia), derivado de las conductas atribuidas a su entonces candidato.

Aduce que resulta incongruente que el Tribunal Local haya determinado la inexistencia del uso indebido de recursos públicos, cuando estableció que el Denunciado sí es responsable de haberse beneficiado de las publicaciones con elementos de promoción personalizada, por lo que debe ser sancionado también por dicho ilícito, a fin de evitar que personas funcionarias públicas utilicen recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Asimismo, dice que le causa agravio que la responsable hubiera determinado la inexistencia de actos anticipados de campaña atribuidos al Denunciado, a pesar de que -señala- en uno de los

videos hizo alusión a su aspiración para volver a ser presidente municipal y así nuevamente entregar apoyos; es decir, dejó clara su aspiración para reelegirse.

Por tanto, considera que al haberse determinado que el Denunciado realizó actos de promoción personalizada, dicha conducta trajo consigo la actualización de actos anticipados de campaña.

Finalmente, sostiene que le causa agravio que el Tribunal local omitió dar vista a las autoridades competentes para que sancionaran las faltas administrativas atribuidas al denunciado, derivado del uso indebido de recursos públicos.

QUINTA. Estudio de fondo. Como es posible desprender de la síntesis de agravios, MORENA acude a esta instancia con la pretensión de que se revoque la resolución impugnada y, en su lugar, se emita otra en que se sancione a los sujetos denunciados.

En principio, cabe destacar que sus agravios están encaminados a controvertir fundamentalmente vicios que, en su concepto, repercutieron en el sentido de la resolución impugnada, en específico, estima que la resolución que impugna no fue congruente en cuanto al análisis de la totalidad de las cuestiones planteadas y que el estudio de la controversia fue ineficaz e incompleto.

Asimismo, expone agravios encaminados a controvertir aspectos vinculados con la supuesta omisión del Tribunal Local de sancionar al PRI y dar vista por la responsabilidad del Denunciado.

Ahora bien, en atención al orden preferente de análisis de los agravios, se abordará en un primer momento el estudio de los planteamientos vinculados con los vicios procesales alegados por MORENA relativos a la falta de congruencia en que habría incurrido el Tribunal Local al momento de analizar los aspectos planteados en la denuncia, conjuntamente con la resolución del procedimiento TEE/PES/024/2021.

Ello en el entendido de que, de resultar fundadas las manifestaciones del partido actor al respecto, la consecuencia jurídica sería dejar sin efectos la resolución impugnada y los efectos derivados de la misma, lo que, a su vez, haría innecesario el estudio de los demás agravios.

5.1. Congruencia externa e interna (promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos)

En concepto de MORENA, al emitir la resolución impugnada, el Tribunal Local **incumplió el principio de congruencia interna**, ya que hace afirmaciones que se contradicen entre sí, al establecer que el Denunciado es responsable al haberse beneficiado de las publicaciones con elementos de promoción personalizada, sin embargo, concluye que las infracciones que se le atribuyen son inexistentes.

Además, afirma que es incongruente que el Tribunal Local haya determinado la inexistencia del uso indebido de recursos públicos cuando estableció que el Denunciado sí es responsable por haberse beneficiado de las publicaciones con elementos de promoción personalizada, por lo que debe ser sancionado también por dicha infracción, para evitar que personas funcionarias públicas utilicen recursos humanos, materiales o financieros a su alcance, con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Es importante señalar que de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Constitución, los órganos encargados de impartir justicia deben emitir resoluciones de manera completa e imparcial, lo cual les impone -entre otras- la obligación de observar los principios de exhaustividad y **congruencia**.

El principio de congruencia consiste en que, al decidir una controversia, se atienda a lo planteado por las partes sin omitir algo, ni añadir cuestiones que no se hicieron valer (congruencia externa) ni contener argumentaciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos o de estos entre sí (congruencia interna)⁹.

Al respecto, esta Sala Regional estima que los agravios son **fundados**, con base en los siguientes razonamientos.

Cabe recordar que esta Sala Regional **revocó la resolución de 18 (dieciocho) de mayo, por lo cual dejó sin efectos los actos derivados de la misma**, para que el Tribunal Local se pronunciara **de manera completa y exhaustiva** conforme a los planteamientos expuestos en la denuncia, respecto a la actualización o no de las conductas que fueron atribuidas al Denunciado y al PRI.

Se estableció que el **Tribunal Local, en plenitud de jurisdicción**, debía resolver el procedimiento TEE/PES/024/2021, tomando en consideración que la materia de controversia a dilucidar ahí, radicaba en determinar la acreditación o no de la infracción atribuida a Adriana Martínez Hernández, relativa a que la referida servidora pública fue

⁹ Jurisprudencia 28/2009 de la Sala Superior de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**. 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.

responsable de que se hubieran realizado las publicaciones objeto de denuncia en el procedimiento que nos ocupa.

Así, el 22 (veintidós) de julio, el Tribunal Local resolvió el citado procedimiento **TEE/PES/024/2021** y determinó la existencia de los actos atribuidos a Adriana Martínez Hernández consistentes en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada en periodo prohibido.

De igual forma, advirtió una omisión de cuidado por parte del Presidente Municipal sobre la difusión de propaganda gubernamental que lo posicionaba de manera indebida en su calidad de servidor público, por lo que se estimó que incurrió en una falta de cuidado en el ejercicio de su cargo.

Al estimar que fueron acreditados los elementos constitutivos de la infracción, y la responsabilidad de Adriana Martínez Hernández y del Presidente Municipal -este último por la omisión de cuidado- les impuso en ambos casos una amonestación pública en aquel procedimiento.

Ahora bien, en la resolución impugnada en este juicio, el Tribunal Local adujo que, toda vez que la **promoción personalizada** atribuida al Denunciado ya había sido analizada al resolver el procedimiento TEE/PES/024/2021, y **al haber sido sancionada** la infracción, lo procedente era tener por satisfecha la pretensión de la entonces denunciante, en atención al principio jurídico *non bis in ídem* (nadie puede ser juzgado dos veces por la misma conducta).

Contrario a lo sostenido en la resolución impugnada en este juicio, esta Sala Regional considera que no hay concordancia entre la determinación de que el Presidente Municipal fue

responsable por su falta al deber de cuidado respecto de la conducta realizada por Adriana Martínez Hernández con la decisión de que la infracción atribuida a su persona, en este procedimiento, **ya fue estudiada y sancionada.**

Es decir, no obsta el hecho de que en otro procedimiento se haya concluido que el Denunciado incurrió en una falta a su deber de cuidado por la difusión de propaganda gubernamental difundida por la Directora de Comunicación Social del Ayuntamiento, para dejar de analizar si, en el procedimiento que nos ocupa, se actualizan los elementos de la infracción atribuida de manera directa al Presidente Municipal por dichos actos y sancionarlo, de ser el caso.

Por tanto, la responsable debe analizar si, conforme a las pruebas del expediente, hay elementos para determinar la existencia o no de las infracciones consistentes en **promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos** atribuidas al sujeto Denunciado.

Al respecto, debe tener presente que se puede allegar de mayores elementos probatorios, de conformidad con el artículo 444 de la Ley de Medios Local pues ante la eventual falta de una debida integración del expediente, el Tribunal Local cuenta con facultades para ordenar al IEPC que lleve a cabo diligencias para mejor proveer, ya que si bien en los PES la persona denunciante tiene, en principio, la carga de la prueba respecto de sus afirmaciones, para cumplir el principio de exhaustividad la autoridad instructora (Instituto Local) y la resolutora (Tribunal Local), tienen la facultad de ordenar diligencias y requerimientos con la finalidad de allegarse de los elementos necesarios para tener certeza sobre los hechos denunciados, las partes involucradas y estar en aptitud de poder efectuar un análisis

sobre la materia de la denuncia y resolver lo conducente.

Incluso, en la sentencia que esta Sala Regional emitió en el juicio SCM-JE-78/2021 y su acumulado, estableció que debía considerarse que para determinar si se actualizaba la conducta infractora relativa al uso indebido de recursos públicos era necesario estudiar los elementos que los integran -financieros, humanos y materiales-.

En ese sentido, es importante señalar que la obligación a cargo de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda, que establece el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, les obliga a actuar con suma cautela, cuidado y responsabilidad en el uso de recursos públicos, **que no se circunscriben únicamente a los económicos o financieros, sino también a los materiales y humanos**, ya que éstos también forman parte del ejercicio de su encargo.

Sin embargo, al momento de determinar la inexistencia de la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos, el Tribunal Local se limitó a señalar que no había indicios de que el Denunciado hubiera incurrido en desvío de recursos públicos para favorecer su aspiración a ser reelecto como Presidente Municipal.

Consideró no se vulneró el periodo de veda electoral y que, por tanto, gozaba de la presunción de uso regular de recursos públicos pues las conductas denunciadas únicamente se llevaron a cabo fuera de los 15 (quince) días previos a la jornada electoral, de lo que se desprende que, para llevar a cabo su análisis, se basó esencialmente en lo señalado en el citado artículo 291 de

la Ley de Medios Local, sin considerar lo establecido en el artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución y su correlativo en la constitución de ese estado.

Finalmente, se precisa que, si derivado del nuevo análisis se llegara a determinar que se actualiza la responsabilidad de personas del servicio público, se deberá actuar conforme a lo estable último párrafo del artículo 414 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero¹⁰.

5.2. Actos anticipados de campaña y *culpa in vigilando* (en vigilancia)

Como se adelantó, la parte actora sostiene que le agravia que la responsable hubiera determinado la inexistencia de actos anticipados de campaña atribuidos al Denunciado, al estimar que en uno de los videos -el correspondiente a la visita a la jurisdicción sanitaria 06-, hizo alusión a su aspiración de volver a ser presidente municipal y así entregar apoyos nuevamente; es decir, desde su perspectiva dejó clara su aspiración de reelegirse.

Por tanto, considera que al haberse determinado que el Denunciado realizó actos de promoción personalizada, dicha conducta trajo consigo la actualización de actos anticipados de campaña.

¹⁰ Artículo 414. Constituyen infracciones a la presente Ley de las y los servidores públicos de los poderes, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente u órgano del gobierno estatal y los Ayuntamientos:

...
Las infracciones previstas en este artículo, independientemente de cualquier otra responsabilidad en la que incurran, serán sancionadas con multa que irá de los cien a los diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización, dependiendo de la gravedad de la falta y de la jerarquía del servidor público que la cometa; además de que el Consejo General del Instituto, estará obligado a dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de la normalidad respectiva.

Al respecto esta Sala Regional estima que los conceptos de agravio son parcialmente **fundados**.

La responsable llevó a cabo el análisis de los elementos de los actos anticipados de campaña, mismos que han sido reiterados por la Sala Superior¹¹ conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal.** Se refiere a que los actos de campaña son susceptibles de ser realizados por los partidos políticos, personas militantes, aspirantes, precandidatas y candidatas; es decir, atiende a la calidad o naturaleza del sujeto que puede infringir la normativa electoral.
- **Elemento temporal.** Se refiere al periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos tengan verificativo antes del inicio formal de las campañas.
- **Elemento subjetivo.** Es el relativo a la finalidad de los actos anticipados de campaña, entendidos según su propia definición legal, como aquellos que contienen un llamado expreso al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral.

Una vez efectuado dicho análisis¹², el Tribunal Local determinó que del contenido de las publicaciones denunciadas no se actualizaba el elemento subjetivo de la infracción, ya que no se apreciaban elementos que hicieran referencia directa, ni explícita respecto a alguna contienda electoral en específico, por lo que el señalamiento realizado por denunciante, resultaba una manifestación genérica y vaga que no cumplía el estándar para poder considerar a una expresión como acto anticipado de

¹¹ Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010, entre otras.

¹² Análisis que fue efectuado en virtud de que el denunciado, actuó con una doble función al momento de los hechos, la de servidor público y aspirante a candidato.

precampaña o campaña electoral, esto es, que sea manifiesta, no ambigua, unívoca e inequívoca.

Además, señaló que en los mensajes denunciados tampoco se observaban equivalentes funcionales, aunado a que el análisis se debe realizar como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, entre otros).

En consecuencia, también determinó la inexistencia de la falta al deber de cuidado por parte del PRI.

Ahora bien, es importante considerar que respecto de la infracción en análisis, la parte actora únicamente se inconforma del video relacionado con la visita del Denunciado a la jurisdicción sanitaria 06 -de 8 (ocho) de marzo-, por tanto, el estudio de los agravios se centrará en este hecho.

Aunado a lo anterior, no es materia de controversia la existencia, temporalidad y forma en que ocurrieron los hechos denunciados, ni la calidad del denunciado como Presidente Municipal ni la acreditación de los elementos personal y temporal para la configuración de actos anticipados de campaña.

Por otra parte, en el caso, además, se advierte que la publicación denunciada se realizó en Facebook, por tanto, el impacto de dicha divulgación tuvo alcance -en principio- entre las personas usuarias de ese medio de comunicación.

En este sentido, lo controvertido es si se actualiza o no el elemento subjetivo en uno de los videos, ya que el Tribunal Local,



determinó que no se advertían expresiones que manifiesta, abierta y sin ambigüedad, constituyeran un acto anticipado de campaña.

Al respecto, si bien el video denunciado, como refirió el Tribunal Local, no contiene un llamamiento expreso al voto a su persona o contra alguien más, no consideró que, conforme a los elementos contenidos en el mismo, se estaba en presencia de equivalentes funcionales con los que de manera indirecta se pretendió promocionar la imagen personal del denunciado con el fin de promocionar una posible candidatura.

Debemos recordar que en la sentencia del recurso SUP-REP-700/2018, la Sala Superior señaló que la jurisprudencia 4/2018 estableció que debe considerarse en el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña expresiones que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad significan o denotan algún propósito a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o posicionen a alguien con el fin de obtener una **candidatura o bien cuando contengan expresiones que tengan un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”**.

Así, consideró 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.

De esta manera, determinó que para determinar en qué casos se pueden interpretar los mensajes como un **equivalente funcional** de apoyo expreso, se deben verificar los siguientes pasos:

- **Análisis integral del mensaje:** Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, entre otros).
- **Contexto del mensaje:** El mensaje se debe interpretar en relación y en coherencia con el contexto externo en el que se emite, es decir, la temporalidad, el horario de la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración entre otras circunstancias relevantes.

Esto es, la promoción expresa o elementos explícitos o llamamientos expresos no solo se actualiza cuando se emiten comunicaciones que incluyan palabras claves o determinadas, sino que también incluye los equivalentes funcionales, como las comunicaciones que, tomadas como un todo y con referencia contextual a eventos externos, pueden ser considerados como un mensaje de apoyo a la victoria o derrota de una o más candidaturas plenamente identificados o identificables, o bien en su beneficio¹³.

Con estos criterios, se buscó privilegiar la libertad de expresión de quienes tienen un papel político relevante, pero también el de información de la ciudadanía en general, de tal forma que, solo se sancionen aquellas expresiones que de manera evidente o incuestionable contengan elementos de apoyo o rechazo electoral. Todo esto, para maximizar el voto informado de la ciudadanía.

¹³ Así fue establecido por esta Sala Regional al resolver el juicio SCM-JE-72/2021.

Por lo tanto, para analizar si se configura o no el elemento subjetivo se requiere que el órgano jurisdiccional lleve a cabo un riguroso análisis contextual de los hechos denunciados, las publicaciones emitidas, su contenido, su difusión, así como los demás elementos que rodearon a dichas publicaciones.

En este sentido, respecto del video denunciado se debe considerar lo siguiente:

- La presencia del denunciado en la jurisdicción sanitaria 06 tuvo como propósito realizar un reconocimiento a su personal, así como la entrega de apoyos (consistentes en despensas y aparatos electrodomésticos)¹⁴.
- Se advierten diversos agradecimientos al Presidente Municipal por su presencia y apoyo.
- El Denunciado realiza un agradecimiento al personal de la jurisdicción sanitaria y en especial durante la crisis sanitaria que se vive.
- Además, durante su intervención señaló lo siguiente: “...*por ello el compromiso firme compañeros, **compañeras de aquí de la jurisdicción para que en un momento nuevamente si me dan la oportunidad les volvamos a apoyar al igual que ustedes que caminan por toda la costa chica, también nosotros caminamos por todo el municipio llevando siempre algo, difícilmente me guste ir a una parte del municipio y no llevar nada porque la gente demanda además que se necesita, sin que nos los demande se necesita, que le llevemos algún tipo de apoyo y la atención a la salud, pues también es parte de, forma parte de la agenda municipal el tema de la salud, hoy medianamente con lo poco que tenemos o mucho que tenemos hoy lo que tenemos en el ayuntamiento, también atendemos tenemos***”

¹⁴ Lo cual se advierte del título de la publicación y de contexto del evento.

los médicos, tenemos enfermeras, tenemos una estrecha coordinación con la jurisdicción, una estrecha coordinación, con hospital regional, de apoyarnos nos apoyan y ahí vamos, caminando, hombro con hombro, a fin de y a efecto de sacar adelante los múltiples problemas de salud...”

- Además, el denunciado terminó su intervención con las siguientes palabras “...tenemos que atender porque para eso y **para ello nos comprometimos de que íbamos a servirle a la gente que nos lo demandara, pero a aquel que no lo demanda pero si sabemos que necesita el apoyo del gobierno municipal, gracias por darme la oportunidad de saludarlas, saludarlos y pues el reconocimiento del ayuntamiento, y felicidades a cada uno de ustedes sabemos que hacen una labor titánica porque también no cuentan con lo necesario con todo lo que llevar pero con lo que tiene hacen un buen trabajo, felicidades a todos...”**

Conforme a lo anterior, al analizar de manera integral y contextual la intervención del denunciado, se puede concluir que existen equivalentes funcionales, encaminados a obtener un respaldo de la ciudadanía de cara una contienda electoral, a través de prometer ayudas adicionales, en caso de que se le otorgara una nueva oportunidad que evidentemente refiere a la oportunidad de gobernarles nuevamente en el cargo que ocupaba.

De esta manera, el mensaje sí expresa o tiene equivalentes que pueden ser considerados como un mensaje de solicitud de apoyo ante una posible reelección del Denunciado, y no solamente como un mero agradecimiento al personal de la jurisdicción sanitaria 06.

Así, debe considerarse que a la fecha en que se difundió la publicación denunciada, el proceso electoral local ordinario en Guerrero ya había iniciado y se encontraba en el periodo de intercampañas.

En este sentido, el Denunciado transmitió dentro del personal de la jurisdicción sanitaria, la idea de que, si la daban *“nuevamente la oportunidad”*, el apoyo de su gobierno seguiría, lo que deja ver -aunque sea de manera velada- que convendría que continuara siendo el Presidenta Municipal.

No pasa inadvertido que no menciona algún cargo o elección en particular; sin embargo, lo relevante para la acreditación de la infracción de actos anticipados de campaña -a través de equivalentes funcionales-, como se ha mencionado, es que exista un posicionamiento o solicitud de apoyo de manera velada, lo que, en el caso sucedió.

Por tanto, aunque la citada publicación no contenga un llamamiento expreso al voto, las expresiones realizadas le generaron un posicionamiento indebido frente a la ciudadanía de cara a la elección respectiva; de ahí lo **fundado** del agravio.

Por otra parte, con relación a lo señalado por MORENA en el sentido de que le causa agravio que la responsable no se haya pronunciado sobre la sanción al PRI por su deber de cuidado, derivado de las conductas atribuidas al Presidente Municipal, quien posteriormente fue postulado como su candidato para ser reelecto, se estima que es **infundado**, porque si bien se ha razonado que se actualizó la infracción de actos anticipados de campaña y de las constancias se tiene acreditado que el Denunciado fue precandidato único para la elección consecutiva por dicho partido político, dicha calidad la adquirió después de la difusión del video denunciado -8 (ocho) de marzo-.

Esto es, en la convocatoria respectiva¹⁵ se señaló que la manifestación de intención para participar en el proceso del PRI para aspirar a las presidencias municipales propietarias se realizaría entre los días 11 (once) y 12 (doce) de marzo.

Es decir, a la fecha de la publicación del video, el Denunciado no había sido registrado en el proceso interno del citado partido político, para participar como candidato a elección consecutiva.

En ese sentido, los partidos políticos únicamente tienen una calidad de garantes respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, al imponerles la obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios de legalidad y constitucionalidad.

Lo anterior se encuentra robustecido con la Tesis XXXIV/2004 de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES**¹⁶.

Por lo anterior, que se estime infundado el agravio respecto a considerar al PRI como responsable de la conducta del Presidente Municipal.

SEXTO. Efectos. Toda vez que esta Sala Regional declaró fundados los agravios relativos a la falta de congruencia de la sentencia por lo que hace a la promoción personalizada y al uso indebido de recursos públicos, y tuvo acreditada la infracción de actos anticipados de campaña, lo conducente es ordenar al Tribunal Local que a la brevedad, emita una resolución en plenitud de atribuciones, en la que lleve a cabo el análisis integral

¹⁵ CONVOCATORIA PARA LA SELECCIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A LAS PRESIDENCIAS MUNICIPALES PROPIETARIAS CON OCASIÓN DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2021-2021, emitida el 4 (cuatro) de marzo.

¹⁶ Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 754 a 756.

de los planteamientos formulados en la denuncia primigenia **respecto a las infracciones consistentes en promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, y en lo referente a la actualización de los actos anticipados de campaña, imponga la sanción que en derecho corresponda.**

Hecho lo anterior, deberá notificar a las partes y deberá informar a esta Sala Regional dentro de las **24 (veinticuatro) horas** siguientes a que ello ocurra, remitiendo la documentación con que acredite lo informado.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Revocar parcialmente la resolución impugnada, para los efectos señalados en esta sentencia.

Notificar por correo electrónico a la parte actora y a la parte tercera interesada, por oficio al Tribunal Local y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devolver las constancias que corresponden y, en su oportunidad, archivar este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, ante la secretaria general de acuerdos quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el acuerdo general 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.