

## **JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO**

“Actos indebidos de gobierno. Análisis de la Sentencia SUP-JRC-82/2022”

Luz María CRUZ PARCERO

Para citar este texto se sugiere: Cruz Parcero, L.M. (2023). Actos indebidos de gobierno. Análisis de la Sentencia SUP-JRC-82/2022. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

## Actos indebidos de gobierno. Análisis de la Sentencia SUP-JRC-82/2022

Dra. Luz María Cruz Parceró

*Sumario: I. Introducción II. Antecedentes y contexto de la sentencia III. Hidalgo 2022 IV. Contenido y relevancia de la sentencia V. ¿Qué determinó la Sala Superior en el Juicio de Revisión Constitucional? VI. Revisión del voto concurrente de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón VII. Consideraciones finales VIII. Fuentes Consultadas*

### I. Introducción

Las instituciones electorales que enmarcan los procesos electorales en México han transitado por un largo camino de reformas constitucionales y legales para dotarlas de los elementos mayormente valorados en términos de gobernanza electoral tales como el diseño institucional, la organización electoral y la adjudicación de disputas (Mozaffar y Schedler 2003).

En los tres niveles de gobernanza que apuntan Mozaffar y Schedler las reglas del sistema electoral mexicano contienen elementos necesarios de credibilidad y legitimidad para considerar que los procesos electorales son democráticos. En términos de diseño, hay reglas de competencia claras (fórmulas, magnitud y límites de distritos, tamaño de congresos, calendario electoral, derecho de voto) y también las hay de gobernación (registro de electores, partidos y candidatos, financiamiento, regulación de campañas, diseño de materiales y documentación electoral, proceso de votación, conteo y publicación de resultados, organismos electorales, autoridades para resolver las disputas).

Para la organización electoral contamos con claridad en las formas de registro de los votantes, de los partidos y los candidatos, de las personas observadoras, de la educación y capacitación, de organización, votación, conteo y publicación de resultados.

Para la adjudicación de disputas hay certeza en las instancias y formas de admisión de los recursos de queja, su tramitación y publicación de fallos.

No obstante, también es cierto que los actores contendientes, vinculados generalmente con los partidos políticos han mostrado en distintos momentos intenciones particularistas por inclinar la balanza hacia sus intereses personales o de grupo. Incluso amenazas de modificar el orden constitucional con efectos regresivos.

El problema no es ajeno a las democracias contemporáneas y por lo mismo, el tema de la gobernanza resulta fundamental al revisar el conjunto de actividades que cubre tanto la elaboración y aplicación de las reglas como la resolución de las disputas.

¿Cuáles son los márgenes que tienen los actores políticos para transgredir las reglas y cuáles las capacidades de las instancias vigilantes y/o sancionadoras para limitar este tipo de conductas?

La pregunta es necesaria para evidenciar la existencia de una tensión constante entre reglas, autoridades y actores que es posible observar en la mayoría de los procesos electorales. En una lógica de gobernanza resulta interesante revisar en qué medida y en qué coyunturas ciertos actores se perciben con mayores capacidades para rebasar los márgenes institucionales y, en todo caso, qué tipo de medidas, frenos o contrapesos encuentran estas intencionalidades para establecer o hacer valer los límites reglamentarios.

En acuerdo con Mozaffar y Schedler, “la resolución de disputas electorales representa el acto final de las contiendas electorales. Las fallas en esta etapa final pueden arruinar cualesquiera avances hechos en las etapas previas” (Mozaffar y Schedler 2003, 87).

En esta lógica, el tema de los actos indebidos de gobierno reviste particular relevancia sobre todo porque estamos en un contexto previo al proceso electoral de 2024 donde se elegirá presidencia de la República y se renovará el congreso.

En esta coyuntura una hipótesis de trabajo es que el partido en el poder, Morena, ha lanzado una estrategia articulada para medir los límites y reacciones de autoridades electorales tales como el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Si bien es cierto que en términos de gobernanza contamos con un entramado institucional muy robusto donde la adjudicación de las disputas recae en una autoridad administrativa (INE) y en una jurisdiccional (TEPJF), también es cierto que los actores contendientes ponen constantemente a prueba la elasticidad del marco Institucional. Los procesos electorales locales de 2022 y 2023 son un claro ejemplo de ello. Hemos sido testigos de constantes infracciones a la legalidad y de una capacidad limitada en términos institucionales para inhibir conductas reiteradas y sistemáticas que ponen en riesgo la integridad de los procesos electorales.

Es por lo anterior que resulta relevante analizar cómo resuelve la autoridad electoral la diversidad de asuntos que recibe, qué tipo de límites impone a las conductas transgresoras y cómo las cumplen o incumplen los actores involucrados. En este sentido, los argumentos emitidos por las y los magistrados para establecer en qué medida las transgresiones pueden o no ser determinantes para un proceso en curso resultan relevantes al permitir la revisión de criterios y los límites y alcances de la misma legislación en la materia.

En el presente texto analizamos la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante Juicio de Revisión Constitucional Electoral, misma que se integró en el expediente SUP-JRC-82/2022 relativa a la confirmación de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo en el expediente TEEH-JIN-GOB-VAPORHIDALGO-001/2022, mediante la cual el Partido Acción Nacional controvertió los resultados de la elección de la gubernatura del Estado de Hidalgo, la declaración de validez y la orden de expedición de la constancia de mayoría en favor del C. Julio Ramón Menchaca Salazar, quien fue postulado por la candidatura común “Juntos Hacemos Historia en Hidalgo”.

En la sentencia se analiza una serie de conductas que transgreden la garantía constitucional de equidad en la contienda, es decir, una serie de actos realizados por personas funcionarias de distintos niveles que van desde el presidente de la República, pasando por secretarios de Estado, titulares de ejecutivos locales hasta llegar a los niveles de ayuntamientos.

Un análisis particular requiere el voto concurrente que emitieron los magistrados Felipe de la Mata y Reyes Rodríguez que, si bien coincide con la resolución en términos generales, aporta argumentos por demás interesantes para demostrar que sí “se materializaron irregularidades graves a los principios constitucionales que rigen la materia electoral, los cuales también tuvieron un carácter generalizado y sistemático” (SUP-JRC-82/2022).

## II. Antecedentes y contexto de la sentencia

Para comprender la dimensión de la transgresión a los principios constitucionales apuntados en la sentencia es necesario situar el análisis en el contexto político-electoral de la contienda y referir algunos antecedentes.

Comencemos por los antecedentes. Sin recurrir a un recuento histórico parece importante situar el análisis a partir de las consecuencias de la elección del 2006 y la reforma electoral del año siguiente mediante la cual la contratación de la propaganda electoral pasó a manos de la autoridad electoral (IFE) y se limitó la excesiva difusión de propaganda gubernamental que, en 2006 llegó a poner en riesgo los resultados de la elección presidencial (TEPJF, 2008).

Desde el dictamen de la elección del 2006 el TEPJF había establecido que las declaraciones del Presidente de la República ante medios de comunicación tenían un valor distinto al de cualquier ciudadano en el ejercicio de su libertad de expresión, toda vez que, al ser el máximo representante del gobierno, “sus declaraciones u opiniones son dignas de tomarse en cuenta, por el conocimiento que pudiera tener de la situación general del país y, por tanto, de lo que más convenga en el futuro”. Razonó también que, al tener un liderazgo partidista, su actuación pública podía identificarse como de vocería de otros y que “sus manifestaciones no se puedan separar fácilmente para identificar las que se realizan con el carácter de funcionario público, de las que se llevan a cabo con la calidad de simple ciudadano”.

Agregaban además que estas cualidades y características atraían una mayor atención e interés por parte de los medios de comunicación que las de cualquier otro ciudadano.

En ese momento se reconoció que “las circunstancias en que tuvo lugar la intervención del presidente, en su momento impregnaron a su auditorio, y pudieron contribuir en alguna forma para determinar su intención de voto (...)” (Cruz 2021).

Para el análisis que aquí desarrollaremos es importante recordar que el actor político que resultó más afectado por la intromisión del presidente Fox en el proceso electoral 2005-2006 fue el ahora presidente Andrés Manuel López Obrador. El uso de medios de comunicación por parte del presidente y otro tipo de actores incidieron de alguna manera en el resultado de la contienda sin que el tribunal electoral pudiera especificar el grado de determinancia.

Las limitaciones de la legislación vigente en materia de comunicación política que en ese momento no pudieron frenar la injerencia presidencial constituyeron uno de los objetivos que se planteó el movimiento encabezado por el candidato perdedor (Andrés Manuel López Obrador) para incidir en la reforma constitucional y legal de 2007-2008. Entre los fines que animaron la reforma 2007 se apuntó “elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales”.

Consecuencia de esta reforma, se transformó el modelo de comunicación político-electoral para sustituirlo por uno nuevo que prohibía la compra de espacios en radio y televisión a cualquier actor distinto del IFE. A partir de aquí, el IFE administraría los tiempos públicos (los del Estado y los fiscales) y quedaba facultado para sancionar violaciones relacionadas con el acceso a medios de comunicación con fines electorales. Se le asignaba también la facultad para cancelar de manera inmediata transmisiones de radio y televisión que transgredieran la ley (Córdova 2007).

Tema pendiente fue la reglamentación al artículo 134 Constitucional, en relación con la aplicación imparcial de los recursos públicos y la limitación para que

su uso no influyera en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Desde 2007, el artículo 134 establecía que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundieran los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro entre los tres órdenes de gobierno, debería ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social. Se estableció también que en ningún caso la propaganda podía incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de cualquier servidor público.

En su artículo tercero transitorio se mandató la emisión de la ley regulatoria del artículo 134 Constitucional, misma que fue expedida hasta el mes de mayo de 2018. De acuerdo con Jacqueline Peschard, la falta de regulación en este campo permitió un manejo arbitrario y discrecional de recursos en los ámbitos federal y estatal y dio lugar a una “enorme discrecionalidad para asignar los recursos y para distribuirlos en opacidad” (Peschard 2017).

Una reforma a la Ley General de Comunicación Social (LGCS) fue aprobada el 7 de diciembre de 2022 por la mayoría de la Cámara de Diputados, son embargo, las modificaciones no cambiaban de manera sustancial el “estado de cosas inconstitucional” que declaró la Primera Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2017 y 2021 ni cumplía con los estándares en libertad de expresión, acceso a la información y publicidad oficial; tampoco contenía elementos básicos para la regulación de la publicidad oficial (Artículo 19 2022).

Una de las preocupaciones sobre esta ley, apuntada en el portal de Artículo 19 era que en la definición de “publicidad gubernamental” no se consideraron las manifestaciones de las personas servidoras públicas en el ejercicio de su libertad de expresión, lo cual da pie a que cualquier persona servidora pública, incluido el presidente pueda promocionar cualquier situación, contraviniendo la propia legislación y los estándares de la materia (Artículo 19 2022).

Al final, la LGCS, también aprobada por el Senado, quedó invalidada por la Corte en sesión del 8 de mayo de 2023. Ante ello, es importante tener en consideración lo que a la letra dice el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional

vigente, a fin de revisar las consideraciones que se hacen en la sentencia motivo del presente análisis. Párrafo que, por cierto, fue adicionado con la reforma de 2007 y reformado en 2016.

El párrafo establece que “los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos” (énfasis nuestro).

### **III. Hidalgo 2022**

El marco legal del proceso electoral en Hidalgo fue el previo a las discusiones sobre las modificaciones legales contenidas en el denominado plan B.

La contienda electoral se dio en una entidad caracterizada por el dominio hegemónico del PRI en los tres niveles de gobierno, que perdió su capacidad de articulación interna, generando una importante división al postular a una candidata, Carolina Viggiano Austria, que si bien tuvo el impulso de la dirigencia nacional, ello no fue suficiente para que el entonces gobernador, Omar Fayad Meneses, la apoyara. La abierta confrontación entre la dirigencia nacional encabezada por Alejandro Moreno y la inconformidad del gobernador generaron una fractura que permite dar un contexto a una elección que pudo ser reñida si se entiende que se trataba de la pérdida de la hegemonía de un partido que había dominado durante 92 años la entidad.

En esta elección la coalición “Juntos Haremos Historia en Hidalgo” encabezada por el partido Morena, junto con el PT y Nueva Alianza Hidalgo, obtuvo el 61.68% de la votación, y el PRI, cabeza de la coalición “Va por México” con el PAN y el PRD logró el 31.42% (INE, 2023). A la luz de la sentencia que analizaremos, la baja competitividad reflejada en el resultado de la elección de gobernador, es un factor clave para comprender por qué, a pesar de la intromisión de personas funcionarias de los distintos órdenes de gobierno tanto a nivel local



como federal, no resultó determinante, de acuerdo con los argumentos del Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-82/2022.

#### **IV. Contenido y relevancia de la sentencia**

Antes de revisar el contenido de la sentencia, sus argumentos y el voto concurrente de los magistrados de la Mata y Reyes Rodríguez es importante destacar la observación que realizan Medina y Jaramillo (2021) en la dinámica de la relación del presidente Andrés Manuel López Obrador con el TEPJF a partir de la revisión de dos años de sentencias 2018-2020 en tres temas denominados sensibles por los mismos autores: a) Propaganda gubernamental por la difusión de los programas sociales; b) Por la publicidad de los informes presidenciales; c) Por la frecuencia y contenidos de las conferencias mañaneras.

De acuerdo con esta observación, “el Tribunal Electoral consistentemente ha exonerado de responsabilidad al titular del Ejecutivo, y ha tendido a sancionar a los funcionarios a su cargo, pero no directamente al presidente. La segunda tendencia que se puede denotar es que casi no ha habido sanciones al Ejecutivo por promoción personalizada ni por propaganda gubernamental, salvo en los últimos meses de 2020 (SUP-REP-67/2020 y SUP-REP-101/2020)” (Medina Torres y Jaramillo 2021, 86).

En el análisis los autores aluden a las limitaciones del órgano jurisdiccional para establecer de forma clara una diferencia fundamental: el principio de legalidad frente al principio de libertad política, de acuerdo con los cuales quienes nos gobiernan pueden hacer lo que expresamente les permite la ley y quienes somos gobernados, todo aquello que la ley no prohíbe.

Algunas de las sentencias posteriores a la que aquí comentaremos también relacionadas con actos indebidos del gobierno se separan de las observaciones de los autores mencionados. ¿Qué fue lo que cambió?

Diversas sentencias dan cuenta de una insistencia en la conducta del Presidente que apuntan a un “actuar antijurídico continuado, constante y reiterado de propaganda gubernamental en periodo prohibido” (TEPJF 2023, 21).

En párrafos previos apuntamos la hipótesis compartida con los razonamientos de los magistrados De la Mata y Rodríguez sobre lo que parece una estrategia bien articulada desde la presidencia de la República para incidir en los procesos electorales por venir.

Sentencias del año 2021 permiten advertir este tipo de conductas. La Sentencia SUP-REP-229/2021 (2 de junio de 2021) confirmó medidas cautelares en contra de mensajes que presuntamente constituían propaganda gubernamental a partir de los dichos del presidente de la República en conferencias matutinas. Aquí se exhortó al titular del ejecutivo para que se abstuviera de difundir bajo cualquier modalidad o formato, propaganda gubernamental no permitida, referirse a temas electorales o cualquier información que pudiera influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. Lo anterior a partir de la advertencia de la Comisión de Quejas del INE sobre actos de propaganda gubernamental emitidos en 29 de 36 conferencias matutinas analizadas.

Otro antecedente también recuperado en la Sentencia SUP-REP-114/2023 es la Sentencia SUP-REP-331/2021 del 28 de julio de 2021 mediante la cual

la Sala Superior confirmó la procedencia de la medida cautelar, bajo la modalidad de tutela preventiva, en la que se exhortó al presidente para que se abstuviera de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y la Ley de Consulta Popular” (TEPJF 2023, 21).

También en el ejercicio de revocación de mandato se advirtieron estas conductas. En el SUP-REP-496/2021 y Acumulados del 16 de diciembre de 2021 la Sala Superior confirmó el acuerdo ACQYD-INE-166/2021 de la Comisión de Quejas y Denuncias que declaró procedente la adopción de medidas cautelares en contra del presidente de la República por sus expresiones en las conferencias de prensa del 3 y 5 de noviembre de 2020.

En este contexto, la sentencia SUP-JRC-82/2022 merece un análisis específico por las siguientes razones. La primera, porque en el análisis del caso, el magistrado ponente construye la argumentación a partir de la recuperación de siete agravios que parecen desvinculados de un contexto más amplio y entre sí. Ello conduce a la incorporación de afirmaciones que eluden un pronunciamiento más contundente sobre lo que implicó que tanto el presidente de la República como diversas personas funcionarias públicas participaran en eventos y se pronunciaran en favor de la candidatura de Morena y/o sobre proyectos y programas de la denominada “Cuarta Transformación”.

La segunda, porque los mismos argumentos que aporta el magistrado ponente permiten dos tipos de lectura, una desvinculada entre los hechos y una que al vincularse los mismos hechos, aporta elementos sobre un activismo sostenido del Presidente de la República y personas funcionarias, mismo que analizan en su voto concurrente los magistrados De la Mata Pizaña y Rodríguez Mondragón.

Esta última lectura de la sentencia pone en el análisis una serie de situaciones que, desde nuestra perspectiva, pueden poner en riesgo las garantías de equidad en la contienda de cara al proceso electoral de 2024.

La sentencia SUP-JRC-82/2022 versa sobre el recurso interpuesto por el Partido Acción Nacional que integró la coalición “Va por Hidalgo”, junto con los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática para controvertir los resultados, la declaración de validez y la orden de expedición de la constancia de mayoría a favor de Julio Ramón Menchaca Salazar, postulado en candidatura común por “Juntos Hacemos Historia en Hidalgo” de la que formaron parte el Partido del Trabajo (PT), Nueva Alianza Hidalgo y Morena.

De acuerdo con los resultados del Cómputo Estatal, la coalición PRD-PRI-PAN obtuvo un total de 335,531 votos y la candidatura común PT-Morena y Nueva Alianza 658,562.

El 16 de junio de 2022 el representante de la coalición presentó un juicio de inconformidad ante el Consejo General del Instituto local solicitando la nulidad de la elección. Una vez conocido y sustanciado el expediente, el tribunal local declaró la

validez de la elección y de la entrega de constancia de mayoría (TEEH-JIN-GOB-VAPORHIDALGO 001/2022).

El 9 de agosto el representante del PAN presentó una demanda de juicio de revisión constitucional electoral que fue turnada a la Sala Superior para integrar el expediente SUP-JRC-82/2022. Tres días después (12 de agosto) los partidos Nueva Alianza Hidalgo y Morena, así como el recién electo Julio Ramón Menchaca Salazar presentaron escritos como terceros interesados.

Los agravios recogidos en la sentencia fueron:

- a. Violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la República.
- b. Violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte de diversas personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno.
- c. La propaganda vinculada con el proceso de revocación de mandato afectó la equidad en la contienda del proceso electoral local en Hidalgo.
- d. Difusión de propaganda calumniosa.
- e. Actos de violencia política en razón de género.
- f. Turismo electoral.
- g. Rebase de tope de gastos de campaña.

La metodología para el análisis de los agravios se realizó en dos partes, primero se revisaron los agravios de manera particular y posteriormente en conjunto.

El primer agravio revisado fue el de turismo electoral que fue declarado como fundado pero inoperante. La Sala Superior no encontró la acreditación de conductas fraudulentas en los movimientos del padrón electoral expuestos por el demandante.

Con relación al agravio identificado como La violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la República, que en el análisis se coloca como B), se revisaron dos agravios: a) el indebido análisis de la incidencia de las manifestaciones realizadas en la conferencia matutina del 25 de abril y b) la indebida utilización de la imagen, silueta, logros, ideología y frases alusivas al presidente de la República.

Sobre el primer punto se acusó al presidente de la República de violar los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad del artículo 134 párrafo séptimo al referirse a las propuestas de campaña de la candidata postulada por la coalición “Va por Hidalgo”. De acuerdo con la interpretación de la Sala Superior, el tribunal local omitió valorar de manera adecuada la trascendencia de las declaraciones y debió llegar a una conclusión distinta, considerando que “quienes ocupan determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su posición de relevancia o mando, están sujetos en ocasiones a la restricción o limitación del derecho a la libertad de expresión” (SUP-JRC-82/2022, 28).

En este agravio, la Sala Superior consideró fundados los planteamientos de la parte actora sin embargo consideró que, con base en las pruebas, no era posible concluir que las declaraciones del presidente hubiesen tenido un efecto trascendental en el resultado de la elección. Calificó la infracción como grave y sustancial sin concederle el carácter de generalizada para toda la entidad ni determinante para el resultado de la elección.

Respecto al segundo punto, el uso indebido de la imagen del presidente de la República, la queja buscaba demostrar que la candidatura ganadora había usado la imagen del presidente de la República “para dar la idea de que la candidatura estaba respaldada por ese servidor público” (SUP-JRC-82/2022, 50).

Se analizó una silueta asociada con la figura del presidente de la República y la frase que aludía al apoyo de “ya sabes quién” pero el Tribunal local determinó la ineficacia de las pruebas técnicas con que se pretendió acreditar la publicidad en redes, toda vez que las mismas, en este caso ligas electrónicas “resultaban insuficientes para acreditar los hechos que se pretendían probar, dada su naturaleza y la facilidad con que podían ser modificadas o alteradas, por lo que por sí solas carecían de eficacia probatoria para acreditar sus aseveraciones, aunado a que no se encontraban adminiculadas con algún otro medio de prueba” (SUP-JRC-82/2022, 50).

Sobre la alusión a la frase “ya sabes quién”, el tribunal local determinó que ésta no necesariamente se asociaba con el titular del ejecutivo federal.

En el juicio de revisión constitucional, la Sala Superior argumentó que, toda vez que el actor no había impugnado la consideración que hizo el tribunal local de determinar la ineficacia de las pruebas técnicas ofrecidas por el demandante, entonces esa consideración del tribunal debía quedar firme. Por esta razón, la Sala Superior determinó que no podía llevarse a cabo el estudio de la publicidad como pretendía el actor.

Respecto a la violación de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte de diversas personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno, identificadas con la letra C) se determinó que la sentencia impugnada carecía de debida fundamentación y motivación. Se reconocía la ilegal intervención de diversas personas funcionarias públicas , pero se estableció que “no afectaron de forma determinante la validez de la elección” (SUP-JRC-82/2022, 53).

No obstante, el quejoso aludió a una resolución de la Sala Regional Especializada, que mediante el expediente SRE-PSC-143/2022, estableció que la asistencia de algunos funcionarios a eventos proselitistas del candidato constituían una infracción a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral y que pudieron generar presión e influencia indebida en el electorado.

El tribunal local consideró que el alcance de los procedimientos especiales sancionadores no permitía decretar la nulidad de la elección a menos que las violaciones fueran graves, sistemáticas y determinantes para el resultado de la elección.

La centralidad del tema estuvo en que sí bien se reconoció la existencia de faltas graves, no se tuvo por comprobada una repercusión importante en el proceso electoral ya que los hechos se habían dado en cinco municipios de los 84 que conforman el Estado. Dos eventos se realizaron en la etapa de precampaña y cuatro en campaña sin acreditar cuántas personas habían asistido.

## V. ¿Qué determinó la Sala Superior en el Juicio de Revisión Constitucional?

Confirmó que el agravio resultaba infundado al no acreditarse la determinancia en el resultado de la elección por la conducta de las personas servidoras públicas que habían participado. Reconoció violaciones graves que al darse de manera aislada no podían conducir a la nulidad de la elección, bajo el argumento de que “la nulidad de una elección sólo puede actualizarse al acreditar plenamente los extremos o supuesto de alguna causal prevista taxativamente en la legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencia, vicios de procedimiento o irregularidades detectadas sean determinantes para el resultado de la votación o la elección” (SUP-JRC-82/2022, 59).

En la misma sentencia se establece qué se entiende por violaciones determinantes, graves y dolosas. Las primeras se acreditan cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento; las segundas se refieren a conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados; las dolosas se definen como conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter lícito (sic), llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral. Estas últimas suceden cuando el sujeto las realiza “bajo el conocimiento de que se encuentra sancionada por determinada; o bien, cuando prevé que el resultado de su actuar genera la actualización de esa sanción y no obstante ello, decide materializarla” (SUP-REP-719/2018).

Si bien la Sala Superior reconoció que las conductas de las personas servidoras públicas vulneraron los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad establecidos en el Art. 134 constitucional, determinó que las mismas no tuvieron la trascendencia suficiente como para establecer una afectación en el resultado de la votación.

Reconociendo que “las conductas desplegadas por las referidas personas servidoras públicas vulneraron los principios constitucionales de imparcialidad y

neutralidad”, en la revisión de las situaciones de manera particular, la Sala Superior emitió diversos razonamientos:

a) La mayoría de las personas funcionarias públicas involucradas solamente participaron en una ocasión por lo que no fue posible acreditar la sistematicidad o la reiteración de conductas y además consideró que la mitad de los eventos se realizaron antes de la selección de las candidaturas; su influencia no fue trascendental. Ocho de las personas titulares de presidencias municipales asistieron a un evento cada una, sin participación activa, en el periodo de precampaña.

b) Dos personas presidentas municipales y una diputada local asistieron y participaron activamente en una rueda de prensa, calificado como acto proselitista por la Sala Superior y su difusión se realizó por la red social Facebook. Al carecer de elementos que permitieran determinar el alcance de la difusión se consideró que la actividad no tenía un peso específico para considerar que pudo haber influido en las preferencias del electorado.

c) La asistencia de la presidenta municipal de Actopan a un evento proselitista tampoco se consideró determinante para el resultado de la elección, ya que tuvo lugar en uno de los 84 municipios del Estado.

d) Tampoco se consideró determinante la participación del Secretario de Relaciones Exteriores, porque “se presentó de manera aislada” y no solicitó el voto.

e) Sobre la participación de una síndica y siete regidoras de ayuntamientos en un foro digital tampoco fue posible determinar el número de personas participantes en el foro, ni los medios de difusión para cuantificar el impacto.

f) Tampoco fueron determinantes las participaciones de las gobernadoras de Campeche y Colima y de la jefa de gobierno de la Ciudad de México en dos eventos de campaña porque no se pudo determinar un impacto generalizado en la totalidad del estado de Hidalgo ni la trascendencia en el electorado.



De acuerdo con la sentencia, destacan cinco asuntos que inclinaron la balanza para considerar la no determinancia: a) no hubo sistematicidad o reiteración en las conductas; b) no se hizo un llamado expreso a votar por un candidato; c) no se condicionó el acceso a programas sociales; d) no se aludió programas de gobierno que tuvieran a su cargo las personas funcionarias públicas que no ejercen su cargo en Hidalgo y e) no hubo pruebas fehacientes de la generalidad ni alcance real que tuvieron los eventos en los que participaron las personas funcionarias públicas ni se aportaron elementos para verificar el dato.

En una valoración de conjunto, la Sala Superior razonó que dado que las irregularidades se presentaron en siete eventos (seis presenciales y uno virtual) celebrados en cinco municipios, no fue posible configurar “una violación sistemática, ni tampoco generar la convicción de que trascendieron a toda la ciudadanía, o que impactaron en el desarrollo de todo el proceso electoral, ya que (...) se trató de eventos aislados que no guardaron relación entre sí, por lo que, no está demostrado, siquiera en grado indiciario, que los efectos que en su conjunto pudieron generar, impactaron en la voluntad de los electores y con ello, en el resultado final de la elección” (SUP-JRC-82/2022, 77).

Respecto al agravio identificado con la letra D) La Propaganda vinculada con el proceso de revocación de mandato afectó la equidad en la contienda del proceso electoral local en Hidalgo, el actor se quejó por el impacto de la publicidad que promovía la imagen del presidente de la República, ya que hubo simultaneidad entre el proceso electoral estatal y el ejercicio de revocación de mandato.

Confirmando los argumentos del Tribunal local, la Sala Superior consideró infundados los reclamos de la parte actora, al tratarse de dos procesos de naturaleza distinta, el primero un ejercicio de participación ciudadana y el segundo un proceso electoral ordinario.

La Sala Superior confirmó la resolución del Tribunal Local toda vez que no encontró la existencia de elementos que permitieran acreditar que la propaganda relativa a la revocación de mandato hubiese influido en las preferencias del electorado hidalguense.

Con la letra E) se identificó el análisis sobre la Difusión de propaganda calumniosa.

La parte actora presentó una serie de videos para acreditar la emisión de propaganda política calumniosa y la emisión de mensajes que, desde su punto de vista, fomentaban discursos de odio y que el tribunal local fue omiso en cuanto a su análisis e impacto.

Al no poder corroborar la existencia de los videos denunciados, el tribunal local calificó como infundados los agravios y tampoco encontró elementos para determinar que la autoría de los videos que se presentaron como pruebas fuera imputable a los partidos integrantes de la candidatura común.

Lo que sí acreditó fue la calumnia que utilizaron tanto el presidente de Morena, Mario Delgado, como el Senador César Cravioto quienes publicaron en sus cuentas de twitter las siguientes frases: “Traidores a la patria” y “Ni un voto a los traidores”, en referencia a los partidos PRI, PAN, PRD y Movimiento Ciudadano.

No obstante, la Sala Superior determinó que la parte actora debió denunciar las irregularidades mediante procedimiento especial sancionador, al momento de tener conocimiento de estas o durante la etapa de campañas para que las autoridades adoptaran las medidas preventivas, cautelares o sancionadoras conducentes. Por lo anterior, no fue posible para la Sala Superior valorar la incidencia de la propaganda aludida por el actor ya que en el Juicio de Revisión Constitucional “no es dable suplir la deficiencia en los conceptos de agravio” (SUP-JRC-82/2022, 99).

Adicionalmente concluyó que las publicaciones de Facebook no pueden ser atribuidas a los partidos de la coalición (PT, Nueva Alianza Hidalgo y Morena) sino a ciudadanos en ejercicio de su libertad de expresión.

F) Actos de violencia política en razón de género. La parte actora argumentó que en tres conferencias matutinas (25 de abril, 3 y 11 de mayo), el presidente de la República se dirigió a ella como “la señora” y “la cacique”. La Sala Superior controvirtió varios argumentos del actor quejoso y confirmó la resolución del tribunal local al afirmar que no se trataba de una omisión de juzgar con perspectiva de

género, sino de libertad de expresión en el marco de un debate político en el que se ensanchan los márgenes de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en las confrontaciones (SUP-JRC-82/2022, 141).

G) Rebase de tope de gastos de campaña. La Sala Superior consideró los agravios inoperantes ya que la función de revisar los ingresos y egresos de los recursos de los partidos políticos, tanto del ámbito federal como local, corresponde, por disposición constitucional al Instituto Nacional Electoral.

Derivado de la revisión del dictamen consolidado emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización la Sala Superior determinó que no existió rebase en el monto autorizado para gastos de campaña.

La parte actora pretendía que fuera el Tribunal Local quien analizara los argumentos y medios de convicción exhibidos para acreditar el presunto rebase de tope de gastos de campaña, siendo que esta función corresponde al Consejo General del INE.

En la tercera parte de la sentencia se hace una Valoración conjunta de las irregularidades. Aquí se acredita:

- Que en la conferencia matutina del veinticinco de abril, el presidente de la República realizó diversas manifestaciones alusivas a la entonces candidata a la gubernatura de Hidalgo postulada por la coalición “Va por Hidalgo” que incidieron en las condiciones de equidad en la contienda local.
- La asistencia de ocho personas titulares de presidencias municipales a un evento de precampaña y al cierre de precampaña del referido candidato, así como la participación de dos presidencias municipales y una diputada local en una rueda de prensa realizada previo al inicio de la campaña a la gubernatura de Hidalgo.
- Que durante la campaña electoral se realizó un “foro digital” en el que participaron una síndica y siete regidoras, el cual tuvo como finalidad apoyar al entonces candidato a la gubernatura de Hidalgo postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia en Hidalgo”.

- La participación activa del secretario de Relaciones Exteriores, las gobernadoras de Campeche y Colima, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, así como la presidenta Municipal de Actopan, Hidalgo, en cuatro eventos de campaña del referido candidato.

- La calumnia respecto al uso de las frases: “Traidores a la patria” y “Ni un voto a los traidores” derivado de que tanto el partido Morena, como su presidente Mario Delgado y el Senador César Cravioto hicieron publicaciones en sus cuentas de Twitter, refiriéndose a los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, como traidores a la patria, con el ánimo de desalentar el apoyo (voto) en favor de los partidos integrantes de la coalición “Va por Hidalgo” y de su entonces candidata.

El razonamiento en la sentencia establece que este tipo de conductas sí transgredieron los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda pero no fueron de la magnitud suficiente para considerar que hubiesen afectado el resultado de la elección, razón por la cual confirmó la declaración de validez y la expedición de la constancia de mayoría a favor de Julio Ramón Menchaca Salazar.

## **VI. Revisión del voto concurrente de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón**

En este voto concurrente se apuntan las razones por las cuales ambos magistrados no compartieron en su integridad la metodología de la propuesta respecto a los planteamientos sobre la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales ni algunas de las consideraciones relativas a la calificación de las irregularidades.

En su opinión, quedó “plenamente demostrado que se materializaron irregularidades graves a los principios constitucionales que rigen la materia electoral, las cuales también tuvieron un carácter generalizado y sistemático” (SUP-JRC-82/2022, 187).

No obstante, coinciden en que el margen tan amplio de diferencia entre el primero y el segundo lugar (equivalente al 30% de la votación) les permite concluir

que las irregularidades son insuficientes para derrotar la presunción de validez de la elección.

En general comparten el análisis del magistrado ponente, no así sobre la metodología ya que a su juicio debieron clarificarse en primer lugar las irregularidades plenamente acreditadas para después hacer una valoración individual y de conjunto para determinar si las violaciones fueron a) sustanciales, b) generalizadas y sistemáticas y c) determinantes.

La propuesta resulta por demás interesante ya que pretende la realización de un estudio integral de las irregularidades demostradas para evidenciar una estrategia coordinada entre el partido político MORENA y servidores públicos del nivel federal y en distintas entidades federativas a fin de beneficiar electoralmente una candidatura, en este caso, la de la gubernatura de Hidalgo.

También reflexionan acerca del impacto negativo que puede generar la concurrencia de procesos electorales con mecanismos de participación ciudadana, como en el caso de la revocación de mandato al “generar una especie de beneficio inmaterial en otros comicios que estén en desarrollo, para las candidaturas del partido político del que emanó y con quien la ciudadanía le identifica plenamente” (SUP-JRC-82/2022, 195).

Establecen que las irregularidades relacionadas con la promoción del ejercicio participativo “pusieron en jaque la integridad electoral (... y) sí tuvieron un grado de incidencia en la calidad del proceso democrático y en su integridad” (SUP-JRC-82/2022, 200).

Otro tema analizado es la violación a los principios rectores de imparcialidad, neutralidad y equidad establecidos en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional. En su argumentación apuntan que las irregularidades acreditadas claramente violaron esos principios y fueron sustanciales y graves.

También consideraron que, en el caso de las expresiones del presidente de la República hacia la candidata Carolina Viggiano se acreditó la influencia indebida en las condiciones de equidad ya que la crítica a una candidatura constituye una forma implícita de influir en el electorado. El carácter generalizado no se da por la

intervención en varias ocasiones sino por la publicación y difusión a través de diversos medios de comunicación.

El posicionamiento del presidente de la República con respecto a la elección a la gubernatura de Hidalgo no se focalizó en algunos municipios o regiones del estado, sino que tuvo un impacto generalizado en el territorio de la entidad federativa, pues las conferencias fueron replicadas, integral o parcialmente, por concesionarios de radio y televisión, además de que se difundieron a través de diversas plataformas de internet (SUP-JRC-82/2022, 209).

En este voto concurrente, las evidencias presentadas por los actores inconformes resultan más que suficientes para suponer la implementación de una estrategia de coordinación que implicó a personas funcionarias públicas desde el nivel de presidencia hasta las sindicaturas, lo que permitió generar condiciones de inequidad.

Los magistrados dan también algunas pistas para pensar cómo desincentivar las malas prácticas que afectan la integridad electoral. Y enlistan varios puntos que sintetizamos a continuación.

- El INE debe ser más activo en los movimientos el padrón y los partidos, que tienen acceso permanente a las bases de datos para que, de su revisión puedan realizar observaciones.
- Las expresiones del presidente en las conferencias matutinas vulneraron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda. Instan a la autoridad electoral a diseñar mecanismo que permitan equilibrar una situación que, de facto, está desequilibrada. Un mecanismo puede prever un derecho de respuesta en condiciones semejantes en los espacios de radiodifusión.
- Evitar la concurrencia de los procesos electorales con procesos de participación ciudadana, como la Revocación de Mandato.

Del análisis de la sentencia y el voto concurrente de los magistrados De la Mata y Rodríguez pueden extraerse varias lecciones.

Si bien es cierto que existe la capacidad institucional para darle certeza a la resolución de los agravios denunciados por los distintos actores, es importante observar el contexto político en el que se inscriben las actuaciones.

Al proponer un análisis individualizado de cada agravio se perdió la perspectiva de conjunto que se recupera en el voto concurrente revisado. Respecto a los agravios relacionados con actos indebidos de gobierno, en específico los que violentaron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad por parte del presidente de la República y de las personas funcionarias públicas de los tres órdenes de gobierno, al no reconocerse la gravedad de las infracciones ni la sistematicidad con la que se presentaron se estableció que no fueron determinantes.

¿Cuándo son determinantes las faltas graves? De acuerdo con argumentos de la misma sentencia, cuando hay un cúmulo de hechos que evidencian circunstancias irregulares y que contravienen los principios rectores de la función electoral y, al mismo tiempo, que son suficientes por sí mismas para generar la posibilidad real y efectiva de que sus efectos influyan en forma trascendental en la secuela de los comicios, a grado tal de desvirtuar la credibilidad de los resultados (SUP-JRC-82/2022, 112).

Aquí el dilema parece ser que un argumento tendiente a confirmar las faltas graves hubiese conducido a anular el proceso. Como se establece en el voto concurrente, las faltas graves fueron evidentes y debieron señalarse aun y cuando ello no tuviese como consecuencia la anulación.

## **VII. Consideraciones finales**

Al concluir esta reflexión, las jornadas electorales en Coahuila y Estado de México han concluido. El mismo día domingo 4 de junio por la noche, los resultados de los conteos rápidos permitieron conocer amplios márgenes de diferencia en la votación alcanzada entre los primeros y segundos lugares en ambas entidades, a partir de los cual los candidatos perdedores salieron a reconocer que no habían sido favorecidos.

Lo que se evidenció como un buen concierto de institucionalidad democrática pasó, sin duda, por etapas de rispidez, transgresiones y disputas que fueron filtradas por los canales legales y sancionadas.

Partidos políticos, candidatos y funcionarios pusieron a prueba la elasticidad de la legislación electoral de cara al que será el proceso electoral más grande de nuestra historia, las elecciones de 2024.

Lo que permaneció como constante fue una estrategia mediante la cual el presidente de la República no cesó en el uso de las conferencias matutinas para colocar temas relacionados con los procesos electorales de ambas entidades y su discurso alcanzó al proceso electoral de 2024.

El uso de recursos públicos tanto por el presidente de la República como por otras personas funcionarias en los tres niveles de gobierno ha sido evidente para incidir en la contienda.

En este contexto y conforme a lo que hemos sostenido en la introducción, podemos reiterar que pese a los embates, las instituciones electorales cuentan con la legitimidad y las herramientas de gobernanza para colocarse como árbitros de una contienda en la que los actores involucrados persiguen estrategias que rebasan los límites de los principios básicos establecidos en el texto constitucional. Las preguntas que quedan pendientes son: ¿hasta dónde veremos extenderse estos límites? y ¿cómo actuarán las autoridades electorales para establecer parámetros que no pongan en riesgo el proceso electoral del 2024?

La última resolución de la Sala Superior en torno al Juicio de Revisión de Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-114/2023 y Acumulados que revocó el acuerdo ACQyD-INE-80/2023 emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que había considerado improcedente el dictado de medidas cautelares contra manifestaciones del presidente de la República, constituye una muestra.

De acuerdo con los recurrentes, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y Jorge Álvarez Máynez, el Presidente de la República, en las conferencias matutinas del nueve y once de mayo, transgredió los principios



constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda por actos anticipados de precampaña y campaña, difusión de propaganda electoral con fines de promoción personalizada, el uso de recursos públicos al solicitar el voto en favor de las candidaturas de Morena para los cargos de diputaciones federales y senadurías en el proceso electoral 2023-2024, afectando de manera directa los procesos electorales que están en curso (Coahuila y Estado de México).

En la sentencia se declara procedente la adopción de medidas cautelares solicitadas respecto de los materiales denunciados, se vincula a la Presidencia de la República para que en un plazo no mayor de 24 horas elimine y modifique las publicaciones audiovisuales y en versiones estenográficas de las conferencias de esos días; también se le vincula para que se abstenga de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital cualquier manifestación que llame a votar o no por un determinado ente político respecto de algún proceso electoral, así como emitir expresiones que contravengan las disposiciones constitucionales y aquellas que vulneren los principios de imparcialidad y neutralidad.

También se le vincula para abstenerse del uso de recursos públicos en propaganda con fines electorales y se le recuerda que, en términos de la Ley de Medios, el desacato conlleva las sanciones establecidas en ese ordenamiento.

Se apercibe al titular del Ejecutivo Federal para que, en caso de incumplimiento de las medidas cautelares, la Comisión de Quejas cese de manera inmediata cualquier transmisión o difusión de programas, spots o materiales de video o audio violatorios de las medidas cautelares.

Algo cambió de 2020 a la fecha. Lo que en su momento observaron Medina y Jaramillo (2021) parece desdibujarse con las últimas sentencias revisadas. Se requerirá un estudio más sistemático para sostener esta afirmación, pero al menos en los casos revisados, resulta evidente una diferenciación de análisis y criterios que han quedado documentados en los votos concurrentes. Se requieren también análisis más rigurosos en términos de la determinación de sanciones que puede enfrentar un actor que de manera persistente transgrede los límites de la legalidad.

### VIII. Fuentes consultadas

Artículo 19, 2022. La reciente reforma a la ley general de comunicación social mantiene las condiciones para censura sutil y falta de transparencia. Disponible en <https://articulo19.org/la-reciente-reforma-a-la-ley-general-de-comunicacion-social-mantiene-las-condiciones-para-censura-sutil-y-falta-de-transparencia/> (consultada el 27 de mayo de 2023).

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Córdova Vianello, L., 2007. La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México, en Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo. México: TEPJF, pp. 47-67.

Cruz Parceró, L. M., 2021. Análisis electoral 2021. Disponible en <https://analiselectoral2021.juridicas.unam.mx/detalle-publicacion/56> (consultada el 28 de mayo de 2023).

Guerrero Aguirre, F., 2012. El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal. Justicia Electoral, pp. 45-72.

INE, Instituto Nacional Electoral, 2023. Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral. Disponible en <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> (consultada el 27 de mayo de 2023).

-----Sistema de consulta de la estadística de las elecciones. Disponible en <https://siceen21.ine.mx/busqueda/Ayuntamientos/14/2/2022/1> (consultada el 28 de mayo de 2023).

Medina Torres, L. E. y Jaramillo, A. V., 2021. La relación del Tribunal Electoral con el Presidente de la República. Historia de un conflicto. El Cotidiano, enero-febrero, Año 36(225), pp. 80-89.

Mozaffar, S. y Schedler, A., 2003. El estudio comparado de la gobernación electoral. Apuntes Electorales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México, abril-junio, Año 1. Num. 12, pp. 77-103.

Peschard, J., 2017. La Corte contra la omisión legislativa. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/jacqueline-peschard/la-corte->

contra-la-omision-legislativa/?outputType=amp (consultada el 27 de mayo de 2023).

Reyes, J. M. y Marván, M., 2023. Radiografía del Plan B: la reforma electoral de 2023 a examen, en Cuaderno 64 de la Serie Opiniones Técnicas sobre temas de relevancia nacional.

Sentencia SUP-JRC-82/2022. Actor Partido Acción Nacional en representación de la coalición "Va por Hidalgo". Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscador/> (consultada el 18 de mayo de 2023).

Sentencia SUP-REP-114/2023. Autoridad responsable: Comisión de Quejas y denuncias del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/REP/114/SUP\\_2023\\_REP\\_114-1257876.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/REP/114/SUP_2023_REP_114-1257876.pdf) (consultada el 28 mayo 2023).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008. Dictamen 2006 relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de validez de la elección y de Presidente Electo, México: TEPJF.