



TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021.

DENUNCIANTE: PARTIDO POLÍTICO
MORENA.

DENUNCIADOS: ANABELL ÁVALOS
ZEMPOALTECA Y MARCO ANTONIO
MENA RODRÍGUEZ, GOBERNADOR
DEL ESTADO DE TLAXCALA.

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA
SALVADOR ÁNGEL.

Tlaxcala de Xicohtécatl, Tlaxcala, a 30 de junio de 2021.

El Tribunal Electoral de Tlaxcala dicta resolución por la que declara la inexistencia de las infracciones atribuidas a Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del estado de Tlaxcala, y a Anabell Ávalos Zempoalteca, ex - candidata a la gubernatura postulada por la coalición *Unidos por Tlaxcala*.

Glosario

Candidata	Anabell Ávalos Zempoalteca, ex - candidata a la gubernatura postulada por la coalición <i>Unidos por Tlaxcala</i> .
Constitución de Tlaxcala	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Coalición	Coalición Unidos por Tlaxcala conformada por los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Alianza Ciudadana y Socialista, conformada para la elección a la gubernatura del estado de Tlaxcala.



Denunciante	José Luis Ángeles Roldan, Representante Propietario del partido político nacional MORENA ante el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Gobernador	Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del estado libre y soberano de Tlaxcala.
ITE	Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.
Ley de Medios	Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala.
Ley Electoral Local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
MORENA	Partido político nacional MORENA.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal	Tribunal Electoral de Tlaxcala.
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

ANTECEDENTES

- 1. Presentación de la denuncia.** José Luis Ángeles Roldan representante propietario del partido MORENA, presentó escrito de queja en la Oficialía de Partes del ITE el 24 de marzo del año en curso.
- 2. Admisión y emplazamiento.** El 1 de abril del presente año se acordó la admisión de la denuncia, asignándosele el número **CQD/PE/PM/CG/045/2021**, y se ordenó notificar al Denunciante y emplazar a los denunciados para que por sí o a través de sus representantes, comparecieran personalmente o por escrito a la





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

audiencia de pruebas y alegatos, que se acordó para el día 7 de abril del mismo año, a las 16:00 horas.

3. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El 7 de abril de esta anualidad a las 16:00 horas se llevó a cabo la audiencia de ley, a la que compareció de forma virtual la Denunciada¹ a través de apoderados, y por escrito el Denunciado y Denunciante.
4. **Remisión de denuncia al Tribunal.** El 9 de abril de 2021, se remitió oficio sin número, de misma fecha, signado por Juan Carlos Minor Márquez en su carácter de presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias del ITE, al que se anexó el informe circunstanciado; y el expediente número CQD-PE-PM-CG-045/2021.
5. **Turno a ponencia y radicación.** El 10 de abril de este año, el magistrado presidente del Tribunal acordó integrar el expediente **TET-PES-042/2021** y turnarlo a la Tercera Ponencia.
6. **Requerimientos.** El 14 de abril, a efecto de allegarse de los elementos necesarios para resolver, se requirió a la Denunciada diversa documentación.
7. **Cumplimiento a requerimientos.** El 19 de abril del año en curso, la Denunciada dio cumplimiento al requerimiento realizado.
8. **Cumplimiento a requerimiento por parte del Instituto Nacional Electoral.** El 21 de junio del año que transcurre informó sobre lo requerido.
9. **Debida integración.** El 30 de junio se declaró debidamente integrado el expediente que se resuelve por lo que se ordenó dictar el proyecto de resolución.

¹ Asimismo, es oportuno mencionar que previo al desahogo de la audiencia de alegatos, a las 15:52 horas del 7 de abril del año en curso, presentó escrito en el que dio contestación a la denuncia.



RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116 párrafo segundo, fracción IV inciso c de la Constitución Federal; 95 penúltimo párrafo de la Constitución de Tlaxcala; 3, 6, 7 fracción II, 13 inciso b, fracción III, y 19, fracción VII y VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral de Tlaxcala; y, 5, 346 fracción XVII, 382 fracción II, y 391 de la Ley Electoral Local, este Tribunal es competente para resolver el presente asunto, dado que se trata de un procedimiento especial sancionador tramitado por el ITE, en el que se denuncian hechos que probablemente constituyan indebida utilización de recursos públicos e incumplimiento al deber de imparcialidad por parte de servidores públicos con impacto en la elección de gubernatura en el estado de Tlaxcala.

Dicho razonamiento es acorde a lo sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 25/2015 de rubro: **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**, conforme a la cual, entre otras cosas, la competencia de las autoridades electorales en la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores depende de la elección en la que pueda tener impacto.

SEGUNDO. Pruebas

1. Pruebas aportadas por el Denunciante.

1.1 Impresiones de imágenes de publicaciones en la red social *Facebook* objeto de denuncia.

1.2 Imágenes impresas de hechos denunciados.

2. Elementos probatorios allegados al expediente por el ITE.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

2.1 Acta de 26 de marzo de 2021, a través de la cual se certifica la existencia de publicaciones y videos.

2.2. Copia certificada de la acreditación de los representantes del partido MORENA ante el Consejo General del ITE, de 18 de abril de 2018.

2.3. Oficio OMG/034/2021 del Oficial Mayor de Gobierno de fecha 31 de marzo del 2021, mediante el cual contestó requerimiento realizado por la Unidad Técnica.

3. Elementos probatorios incorporados al expediente a requerimiento de este Tribunal.

3.1 Original de escrito de comparecencia de la denunciada a la audiencia de ley y anexos.

3.2 Informe de la Junta Local Ejecutiva con sede en Tlaxcala del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. Denuncia y defensas.

El Denunciante en su escrito inicial afirma la existencia de actos transgresores de la imparcialidad, neutralidad y equidad de la competencia electoral, presuntamente cometidos por el Gobernador y la Candidata.

Se menciona que el 21 de marzo de 2021 alrededor de las 12:00 horas, Anabell Ávalos Zempoalteca, en ese entonces aspirante de la Coalición a la gubernatura del estado de Tlaxcala, realizó un acto de registro como candidata en el Recinto Ferial del estado de Tlaxcala, al que acudió el Gobernador, quien la apoyó y acompañó en el templete, afectando la



imparcialidad y neutralidad con la que deben conducirse los funcionarios del Estado en los procesos electorales, además de que, según el dicho del Denunciante²:

- Ordenó, autorizó y concedió permisos para que servidores públicos y trabajadores del gobierno del estado de Tlaxcala acudieran y apoyaran a la aspirante a la gubernatura en el evento de referencia.
- Permitió o destinó fondos, bienes o servicios públicos para apoyar a la aspirante a la gubernatura del estado de Tlaxcala por la *Coalición Unidos por Tlaxcala*.
- Ordenó y permitió la utilización de recursos públicos para influir en el voto de la aspirante a la gubernatura.

En razón de lo anterior, el Denunciante afirma que el Gobernador presionó a la ciudadanía y a servidores públicos para apoyar a la entonces aspirante a la gubernatura, además de que también incumplió con su obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, influyendo en la equidad en la competencia electoral.

Por su parte, las personas denunciadas refieren lo siguiente:

a) Gobernador³. En el escrito de comparecencia en esencia refiere lo siguiente:

² Consta en el expediente copia certificada de nombramiento del denunciante como representante propietario de MORENA ante el Consejo General del ITE. Documento que hace prueba plena de acuerdo a los artículos 368 y 369 de la Ley Electoral Local.

³ El Gobernador comparece a través de su apoderado legal, Ramón Rafael Rodríguez Mendoza, carácter que acredita con poder otorgado por el Gobierno del estado de Tlaxcala verificable de forma digital, el cual hace prueba plena conforme a los artículos 368 y 369 de la Ley Electoral Local.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

- Que nunca utilizó recursos públicos para beneficiar a ninguna fuerza política, ni tampoco ordenó a las y los servidores públicos del gobierno del Estado, que asistieran al evento denunciado.
- Que el evento denunciado fue de naturaleza partidista y no proselitista, realizado en día inhábil, además de que, de haber asistido algún servidor público del Gobierno del Estado, lo hizo en el ejercicio libre de sus derechos.
- Que para configurar la infracción al principio de imparcialidad se requiere que el servidor público utilice recursos bajo su responsabilidad con el propósito de influir en el proceso electoral, lo cual en el caso no ocurrió.
- Que la sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a eventos de proselitismo político no está prohibida, en cuanto ese solo hecho no constituye un uso indebido de los recursos del Estado, por lo que como el día de realización del evento (21 de marzo) fue inhábil, no se cometió infracción alguna.
- Que la asistencia a eventos políticos se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de la ciudadanía.
- Que no se precisa cuáles fueron los servidores públicos que acudieron al evento denunciado, ni tampoco se prueba que hubieran sido obligados a ello o que se hubieran empleado recursos públicos.

b) Candidata⁴.

- Que en la denuncia no se imputa ninguna infracción.
- Que no hay pruebas idóneas para acreditar las conductas infractoras.
- Que no realizó actos transgresores del artículo 134 de la Constitución Federal en razón de no tener el carácter de servidora

⁴ La Candidata compareció por escrito a la audiencia de ley.



pública, toda vez que desde diciembre de 2020 renunció a su puesto de presidenta municipal de Tlaxcala.

- Que el denunciante no precisa de forma mínimamente suficiente la forma en que supuestamente servidores públicos del gobierno del estado fueron obligados a acudir al evento denunciado.
- Que, aunque el Gobernador acudió al evento denunciado, en ningún momento hizo uso del micrófono ni menos hizo proselitismo a su favor.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Problema jurídico. La cuestión a dilucidar es determinar si conforme a las normas jurídicas aplicables, y a las pruebas del expediente, el Denunciado y la Denunciada cometieron actos transgresores de la imparcialidad, neutralidad y equidad de la competencia electoral mediante su participación en el evento denunciado.

II. Solución. No se acredita que el Gobernador haya incurrido en las infracciones imputadas en razón de que:

- El evento denunciado es de naturaleza partidista y no de proselitismo electoral, por lo que fue realizado en ejercicio del derecho de autodeterminación partidista como parte de sus estrategias políticas para fortalecer internamente la postulación de Anabel Ávalos Zempoalteca como candidata a la gubernatura por la *Coalición Unidos por Tlaxcala*.
- No se desprende que el Gobernador transgrediera su deber de imparcialidad y neutralidad al acudir al evento denunciado, pues aparte de que en ningún momento hizo uso de la palabra ante el resto de los participantes, no se valió de su investidura como gobernador para promocionar a la Candidata, cuando lo cierto es que, en inicio, dicho funcionario acudió en ejercicio de sus





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

derechos político – electorales como militante del Partido Revolucionario Institucional.

- No se establecen con la precisión mínimamente requerida las circunstancias en que los servidores públicos del gobierno estatal fueron coaccionados para acudir al evento denunciado, ni tampoco hay prueba de ello, ni del uso de recursos públicos.

Derivado de lo anterior, al no actualizarse los ilícitos denunciados, tampoco se acreditan las infracciones respecto de la Candidata, además de que para la fecha del evento ya no tenía la calidad de servidora pública, elemento esencial de los ilícitos imputados.

III. Demostración.

III.1. Marco normativo sobre el deber de neutralidad de los servidores públicos.

En primer lugar, es necesario precisar el marco normativo aplicable al ámbito de prohibición concreto que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Constitución Federal.

Artículo 134. [...] Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público [...].



Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, imponen deberes específicos a los servidores públicos de los 3 niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos, ya que **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**

Como puede verse, el mencionado dispositivo constitucional establece prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, pues sobre ellos pesa **el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.**

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto constitucional descrito permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año 2007, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal⁵, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

⁵ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: **impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación**; así como 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.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que **impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular**, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de 2 bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales. De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en 3 aspectos:

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.



- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año 2014, así como los dictámenes de las cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente⁶:

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

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales contenidas en los párrafos séptimo y octavo del 134 constitucional, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Artículo 131. Los servidores públicos se abstendrán de:

[...]

V. Incumplir del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia

⁶ Ver sentencia **SUP-REP-162/2018 y acumulados** dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;

VI. Difundir propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

VII. Utilizar de (sic) programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a las ciudadanas y ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y

[...]

Artículo 351. *Constituyen infracciones de las autoridades y servidores públicos de los poderes de la Federación, del Estado, o de otras entidades federativas, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público:*

[...]

VI. Incumplir el principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

VIII. Utilizar programas sociales y sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

[...]

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas



electorales, o bien, **que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.**

Tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Los preceptos legales en comento, prevén que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho, tiene como propósito prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Por lo que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

Ello evidencia que esta autoridad no pierde de vista que, en este tipo de asuntos existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁷:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad⁸.
- **Obligaciones de autoridades públicas no electorales, en proceso electoral:** carácter auxiliar y complementario⁹.

⁷ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017.

⁸ Criterio previsto en la tesis V/2016, de rubro: **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**

⁹ Ídem.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹⁰.
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles¹¹.
- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales¹².
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹³.

En ese sentido, la Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

a. Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias

¹⁰ Sentencia SUP-JRC-678/2015 de la Sala Superior.

¹¹ Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior, de rubros: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.**

¹² Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

¹³ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**



municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹⁴ o local.

- **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹⁵.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

¹⁴ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal. Por su parte, las fracciones XVIII y XXXII del artículo 70 de la Constitución de Tlaxcala dispone que es facultad del Gobernador entre otras, velar por la seguridad y orden públicos; disponer de las instituciones de seguridad pública del Estado y dictar las instrucciones que sean necesarias a las policías preventivas municipales, en aquellos eventos que juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público; así como representar al Estado en las comisiones federales y en las comisiones interestatales regionales.

Además, los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala establecen que:

ARTICULO 6°.- Cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Estatal en materia de administración pública; el Gobernador del Estado de Tlaxcala en cualquier momento efectuará reuniones de gabinete ampliado en la que se convocarán a todos los titulares de la administración pública centralizada y si fuere necesario a los titulares de la administración pública descentralizada, con el carácter del órgano colegiado de consulta y coordinación en las tareas de planeación, ejecución, modernización y desarrollo administrativo.

Las tareas que se efectúen conforme a este artículo se orientarán a modernizar y fortalecer las estructuras, sistemas, procedimientos y mecanismos de administración de los recursos humanos, materiales y financieros del Gobierno del Estado y a proporcionar elementos de congruencia orgánica en las actividades sustantivas y de apoyo a la comunidad.

ARTICULO 7°.- El Gobernador del Estado de Tlaxcala podrá contar con las coordinaciones, unidades de asesoría y apoyo técnico que las necesidades de su función exijan en áreas prioritarias que él mismo determine; podrá crear, suprimir, liquidar o transferir a las mismas, conforme lo requiera la administración pública del Estado, asignarles las funciones que considere conveniente, así como nombrar y remover libremente a sus funcionarios y empleados, observando, en su caso, lo dispuesto por las leyes de la materia.

El Gobernador del Estado de Tlaxcala podrá crear y suprimir comités, patronatos, comisiones y otros organismos auxiliares o de apoyo que juzgue necesarios para el ejercicio de sus atribuciones, fijándoles su organización y funcionamiento.

¹⁵ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación. Las fracciones XIV y XXXIV de la Constitución de Tlaxcala establecen que es facultad y obligación del Ejecutivo del Estado, cuidar de la recaudación e inversión de los recursos del Estado; así como elaborar, efectuar y revisar periódicamente los planes de desarrollo del Estado, así como los parciales y especiales derivados de aquéllos.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

- **Miembros de la Administración pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁶.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

b. Poder Judicial: encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las

¹⁶ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que: *Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.*

Por su lado, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tlaxcala dispone que:

ARTICULO 8º. - *Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal conducirán sus actividades en forma programática y con arreglo a las políticas, prioridades, métodos, objetivos y metas de los planes de gobierno que establezca el Gobernador del Estado directamente o a través de las Dependencias competentes. Se establecerán los mecanismos y sistemas de planeación, programación, organización, presupuesto, contabilidad, evaluación, información, auditoría interna y control de gestión correspondientes.*

Asimismo, los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal son responsables de la planeación, programación, registro, comprobación, control y ejercicio del presupuesto de los programas a su cargo, así como de la presentación de informes, supervisión y evaluación del cumplimiento de metas y gasto, trámite de prórrogas y cierre de programas, de los recursos estatales y federales que se encuentren a su cargo, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.



obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

c. Poder Legislativo: encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues **convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, resulta **válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía** sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

d. Órganos autónomos: especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público¹⁷.

¹⁷ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas,¹⁸ por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

En similar sentido la Corte Constitucional de Colombia consideró que: *la prohibición de participar en el debate político es una condición necesaria de la neutralidad del funcionario público.*

Sin embargo, sostuvo que: *no todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general”, por lo cual es justificada la distinción que hace la Constitución colombiana al prohibir la participación política de los funcionarios que tienen un notable poder decisorio y de afectación del interés general, pero permitirle en el caso de los funcionarios que no lo tienen¹⁹.*

Asimismo, en los Estados Unidos, prevalece la idea que los funcionarios tiene el derecho a expresarse públicamente sobre asuntos políticos; sin embargo, no pueden usar el poder gubernamental (coerción) para influir en una elección.

En 1990, el Tribunal del distrito de Colorado desechó un caso sobre el presunto mal uso de recursos públicos por parte del gobernador y su participación política, al considerar que: *el Gobernador es un personaje político. Sus poderes de persuasión son atributos tanto de su*

¹⁸ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

¹⁹ Sentencia No. T-438/92.



personalidad como de su cargo. Cuando aquellos poderes políticos no se vinculan con la autoridad coercitivo de su gobierno, no existe una interferencia gubernamental de los derechos de la Primera Enmienda de las personas que lo oponen en un asunto específico²⁰.

III.2. Hechos probados.

Los hechos relevantes que están acreditados en el expediente son los siguientes:

III.2.1. Evento de 21 de marzo de 2021.

Es un hecho no controvertido²¹ que el domingo 21 de marzo de 2021 se celebró en el Recinto Ferial del municipio de Tlaxcala un evento al que acudieron diversos dirigentes de partidos políticos, la Candidata, el Gobernador y multitud de simpatizantes.

Adminiculado con lo anterior, se encuentra en el expediente, acta de 26 de marzo de 2021 emitida por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del ITE, de la que se desprende que en el perfil de la red social Facebook de la Candidata²², se encontraron alojadas publicaciones consistentes en imágenes y vídeos relativos al evento denunciado, las cuales se describen minuciosamente.

El acta de referencia hace prueba plena al haber sido emitida por funcionario al que le fue delegada la función de oficialía electoral del ITE²³ y no haber sido objetada por el Denunciante ni por la denunciada

²⁰ Tribunal de distrito del distrito de Colorado, Colorado Taxpayers Union, Inc. v. Romer, 750 F. Supp. 1041 (D. Colo. 1990). Consultable en: <https://bit.ly/2zXJ4Wb>.

²¹ Conforme al numeral 368 de la Ley Electoral Local son objeto de prueba los hechos controvertidos. En ese tenor, las comparecencias por escrito, tanto del Gobernador como de la Candidata, no se desprende negativa sobre la existencia del evento denunciado, además de que su defensa parte de su existencia, en cuanto uno de los elementos relevantes de su argumentación, es que no hubo aplicación ilícita de recursos del gobierno y a que la presencia de ambos en el multicitado evento no fue contraria a derecho.

²² Es importante mencionar que el enlace que consta en el acta, remite virtualmente a la página oficial de la candidata, ya que junto al nombre Anabell Ávalos Zempoalteca se encuentra el ícono mediante el cual Facebook () certifica que se trata de la página auténtica de la figura pública.

²³ Conforme a copia certificada del acuerdo de 10 de diciembre de 2020 por el cual el Secretario Ejecutivo del ITE delega la función de oficial electoral en diversos servidores público del ITE, la cual hace prueba plena conforme a los numerales 368 y 369 de la Ley Electoral Local; 29, fracción I y 31, fracciones II y IV de la Ley de Medios en relación con el 392 del ordenamiento primeramente invocado.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

y el denunciado, esto con fundamento en los artículos 368 y 369 de la Ley Electoral Local; 29 fracción I y 31 fracciones II y IV de la Ley de Medios en relación con el 392 del ordenamiento primeramente invocado, de la que se desprenden los elementos relevantes siguientes²⁴:

- Elementos visibles alusivos a los partidos políticos; Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Alianza Ciudadana y Socialista, todos integrantes de la coalición *Unidos por Tlaxcala*²⁵.
- Elementos visibles con el nombre de la Candidata y porras alusivas a su persona.
- Al evento acudieron dirigentes de los partidos políticos coaligados, a saber: el presidente nacional y la secretaria nacional, así como el presidente estatal, todos del Partido Revolucionario Institucional; el presidente estatal y el presidente nacional, ambos del Partido Acción Nacional; el presidente nacional y el presidente estatal, ambos del Partido de la Revolución Democrática; el presidente del Partido Alianza Ciudadana y la presidenta del Partido Alianza Ciudadana; una ex – gobernadora y un ex – gobernador del estado de Tlaxcala (se menciona a Beatriz Paredes Rangel y Tulio Hernández Gómez); el actual gobernador

²⁴ En el documento escrito del acta se hace mención de que se adjuntó disco compacto al que se adjunta el archivo correspondiente, pero además se adjuntan los videos descritos en el acta, mismos que se revisaron.

²⁵ Que los partidos políticos son integrantes de la coalición consta en el acuerdo ITE – CG 1/2021 por el que el Consejo General del ITE aprobó su registro para la elección de Gobernador. Documento visible en <https://www.iteflax.org.mx/ite2020/acuerdos/2021/PDF/Enero/RESOLUCI%C3%93N%20ITE-CG%2001-2021%20COALICIONES%20UNIDOS%20POR%20TLAXCALA%20PELO%202020-2021.pdf> Tal información se encuentra publicada en la página oficial del ITE, por lo que se trata de un hecho notorio que no necesitan de mayor prueba para dar certeza sobre su existencia conforme al numeral 368 de la Ley Electoral Local, y de forma orientadora conforme a las tesis del Poder Judicial de la Federación de rubros: **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR; CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO DE LA SECRETARÍA DE SALUD. AL ESTAR PUBLICADAS EN LA PÁGINA WEB OFICIAL DE DICHA DEPENDENCIA CONSTITUYEN UN HECHO NOTORIO, POR LO QUE CUANDO SEAN ANUNCIADAS EN EL JUICIO, LA AUTORIDAD DE TRABAJO ESTÁ OBLIGADA A RECABARLAS Y ANALIZARLAS, CON INDEPENDENCIA DE QUE NO SE APORTEN O QUE LAS EXHIBIDAS ESTÉN INCOMPLETAS, y; PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.**



de Tlaxcala a quién de forma reiterada se hace referencia como primer priista del estado de Tlaxcala; la *coordinadora* Minerva Hernández Ramos; y Mariano González Aguirre, secretario en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional²⁶.

- La participación de forma verbal de los dirigentes partidistas mencionados, quienes en general hicieron manifestaciones en torno a la importancia de la alianza de sus partidos y al programa político y propuestas de la oposición, lanzaron críticas al gobierno federal y al partido político mayoritario, y manifestaron su respaldo a la candidatura de Anabell Ávalos Zempoalteca, resaltando sus cualidades personales.
- Se alude a la presencia de precandidatos de la alianza a diputaciones federales, diputaciones locales, presidencias municipales y presidencias de comunidad en Tlaxcala.
- La Candidata protestó cumplir y hacer cumplir la declaración de principios, el programa de acción de los partidos políticos coaligados, así como el código de ética partidaria que rigen al Partido Revolucionario Institucional.
- A lo largo del vídeo hubo animadores organizando porras y consignas entre los miembros presentes.

Para ilustrar lo anterior, a continuación, se insertan las imágenes siguientes:

²⁶ De la página oficial del PRI, consultable en

<https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/NuestroPartido/DirectoriosNacionales.aspx>.

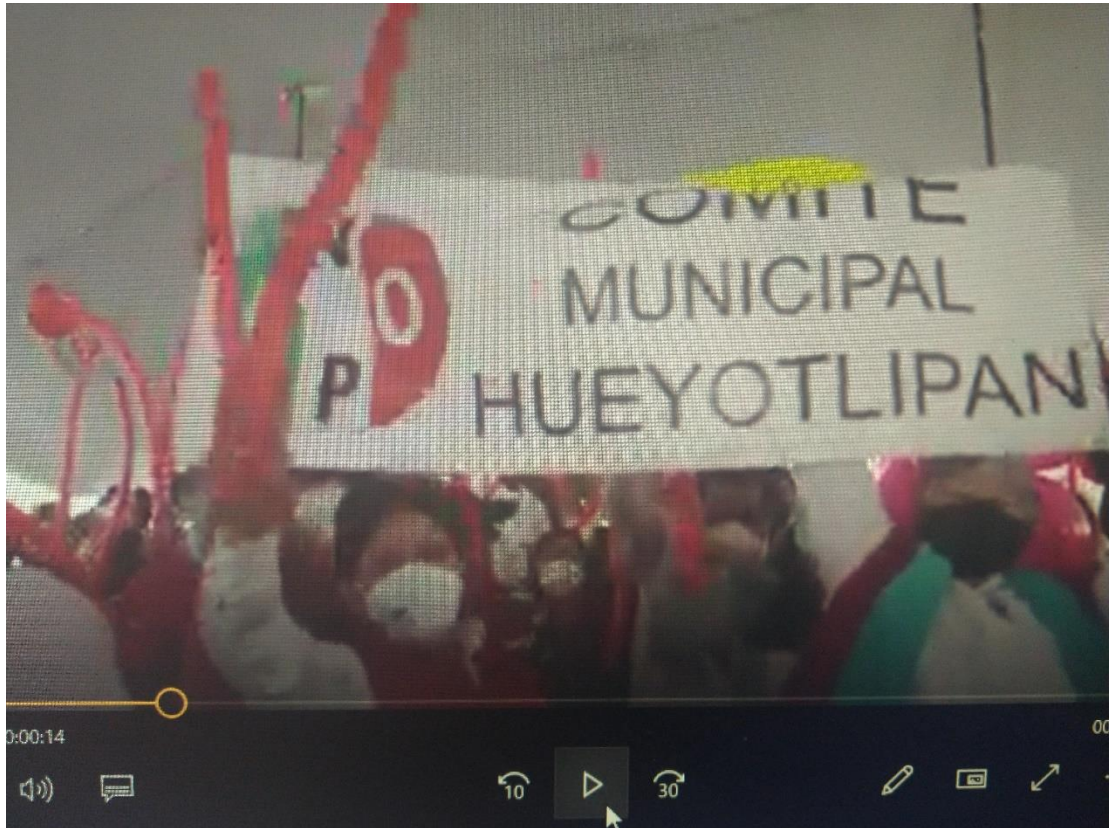
se advierte que Mariano González Aguirre, es titular de la Secretaría de Atención para Estados en Oposición.

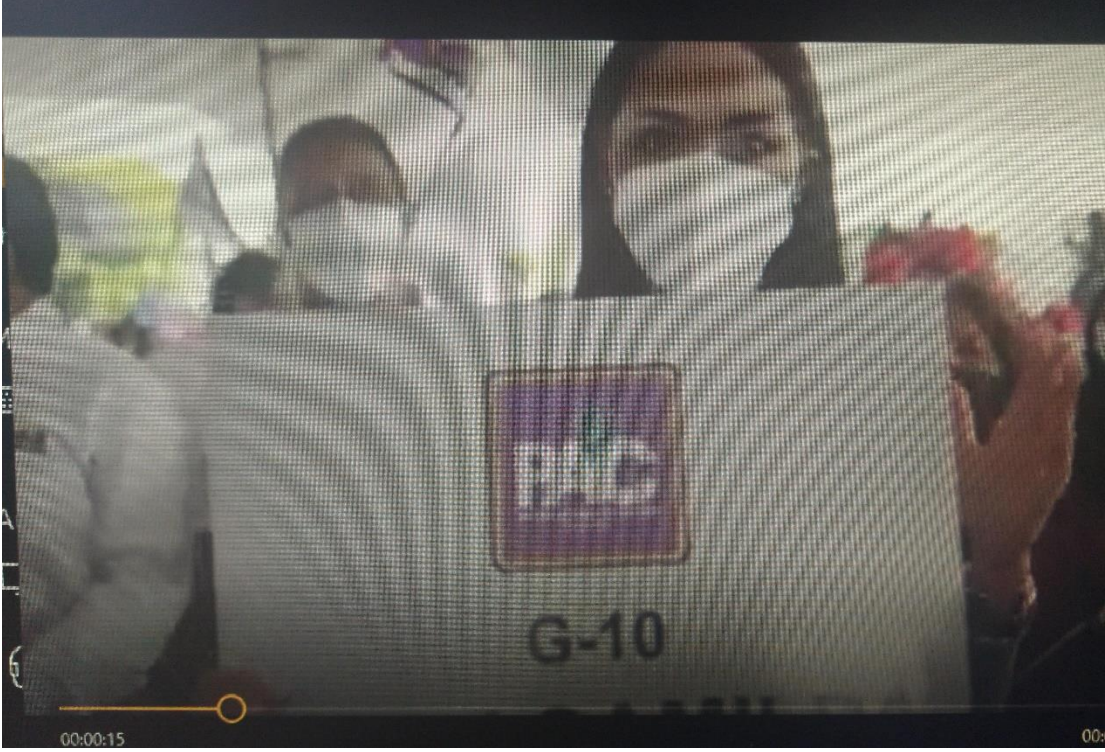




TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

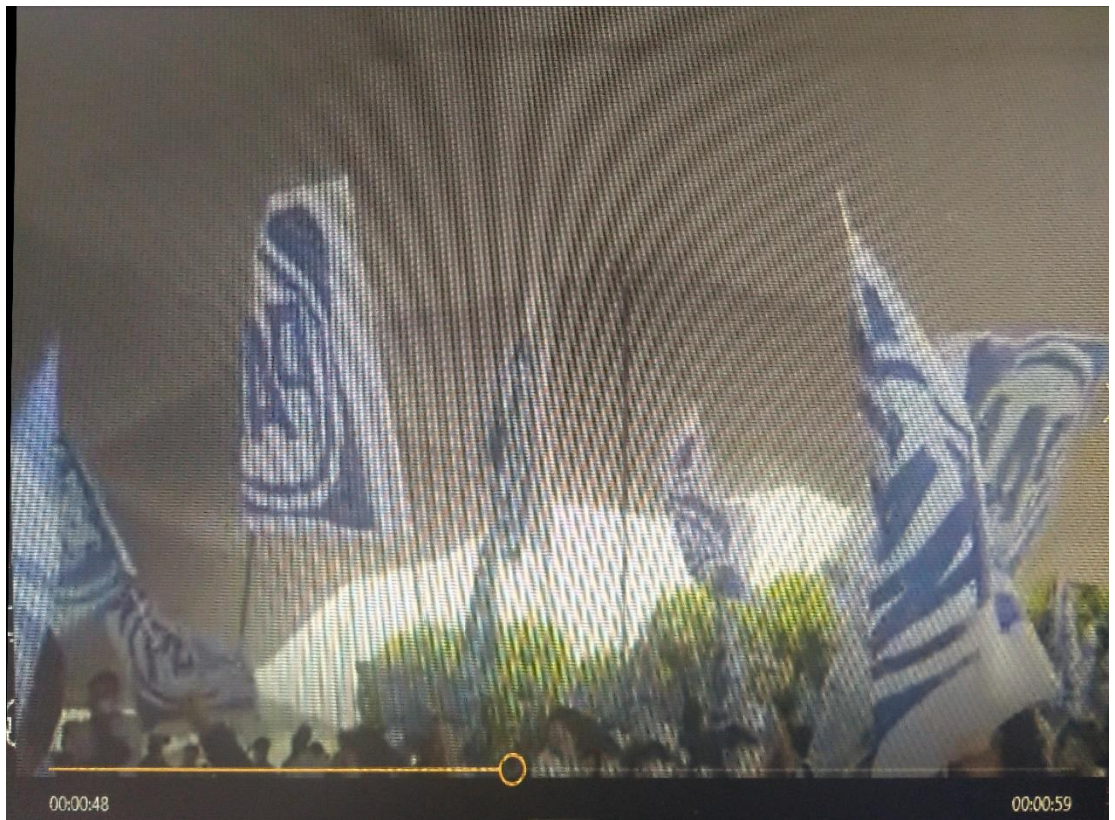






TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021







TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021



III.2.2. Principio de autodeterminación partidista.

Los artículos 41 base I tercer párrafo, y 116 fracción IV inciso e, de la Constitución Federal, refieren que: *Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley, y que los partidos políticos se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.*

Por su parte el párrafo 2 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que: *la interpretación sobre la resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes.*

Mientras que, el arábigo 23 párrafo 1, incisos c y e disponen que son derechos de los partidos políticos *gozar de facultades para regular su*



vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes; así como organizar procesos internos para seleccionar y postular candidaturas en las elecciones garantizando la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones.

A nivel local, la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala establece en el numeral 64 que: *para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución Federal, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en lo previsto en las normas constitucionales y legales, así como en su respectivo estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.*

El artículo 65 de la misma ley local dispone que son asuntos internos de los partidos políticos, entre otros, *los procesos deliberativos para la definición de sus **estrategias políticas** y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes.*

Como se puede advertir, es un mandato a nivel federal y local, que al momento de analizar en la vía jurisdiccional los asuntos internos de los partidos políticos, las autoridades jurisdiccionales deberán tomar en cuenta la conservación de su libertad de decisión política, así como el derecho a la auto-organización y autodeterminación que les resulta propio y exclusivo.

En ese tenor, el dictamen de la Cámara de origen (Senado), relativa al proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de 2007, corrobora o explica el alcance o finalidad del concepto del respeto a la autodeterminación en los procesos internos de los partidos políticos, tal como se advierte de la parte atinente de dicho documento:

La adición de un tercer párrafo en la Base I del mismo artículo 41, para delimitar la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos políticos a lo que señalen la Constitución y la ley, se considera de aprobar en virtud del propósito general que anima la reforma en el sentido





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

de consolidar un sistema de partidos políticos que cuente con un marco legal definido.

Al respecto, la iniciativa propone la siguiente redacción:

‘Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.’

Las Comisiones Unidas consideran que es de aprobarse por lo siguiente: la extrema judicialización de los asuntos internos de los partidos políticos es un fenómeno negativo para la democracia mexicana; son varias las causas de tal fenómeno, pero quizá la más importante sea la continuada práctica de la autoridad jurisdiccional federal de realizar la interpretación de las normas constitucionales y legales en materia de vida interna de partidos, situación que ha derivado en la indebida práctica de sustituir la ley dictada por el Poder Legislativo a través de sentencias emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que dan lugar a una compleja y vasta jurisprudencia en la materia, que a su vez retroalimenta la judicialización de la política a extremos cada vez mayores. Ésa no fue la intención ni el espíritu de la reforma electoral de 1996, que instauró el Tribunal Electoral y definió sus facultades y competencias.

La propuesta en comento dará lugar a la reforma de la ley secundaria, a fin de perfeccionar la obligación de los partidos políticos de contar, en sus propias normas y en sus prácticas cotidianas, con órganos internos para la protección eficaz y expedita de los derechos de sus afiliados, sin dilaciones ni subterfugios que hagan nugatorio el ejercicio de los derechos de los militantes."



En ese orden, la interpretación sistemática y funcional del marco constitucional y legal invocado, así como la intención del órgano reformador de la Constitución, pone de manifiesto que el propósito normativo regulado sobre el principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos **implica el derecho de gobernarse internamente en los términos que se ajuste a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde a los principios de orden democrático**, aspectos que se deben plasmar en sus distintos instrumentos normativos, los cuales pueden ser identificados como leyes en materia electoral a que se refiere el artículo 99 de la Constitución Federal.

En ese sentido, la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración de clave **SUP-REC-35/2012 y acumulados**, señaló que el artículo 41, base I, de la Constitución Federal, en lo atinente ordena que en relación a los partidos políticos, las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los referidos institutos, en los términos que establezcan la propia Constitución y la ley, esto es, el reconocimiento al respeto del **principio a la auto-organización y autodeterminación de los partidos**.

En síntesis, el derecho de auto-organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional y configuración legal implica la facultad auto normativa de establecer su propio régimen regulador de organización al interior de su estructura, con el fin de darle identidad partidaria, y con un propósito de hacer posible **la participación política para la consecución de los fines constitucionalmente encomendados**.

En esos términos, la actuación de la autoridad intrapartidista debe ser considerada dentro del marco del mandato constitucional que irradia a las autoridades electorales, incluidas las jurisdiccionales, de respeto a los asuntos internos de los partidos políticos, como en el caso, materia de análisis en esta resolución.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

La anterior aseveración, tiene sustento en la interpretación sistemática y funcional de las normas constitucionales y legales invocadas, de las cuales se advierte que el principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos implica el derecho de gobernarse internamente **en los términos que se ajuste a su ideología e intereses políticos, siempre que sea acorde a los principios de orden democrático**, aspectos que se deben establecer en su normativa interna.

Así, el derecho de auto-organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional implica la facultad auto normativa de establecer su propio régimen regulador de organización al interior de su estructura, con el fin de darle identidad partidaria, y con un propósito de hacer posible la participación política para la consecución de los fines constitucionalmente previstos, así como la posibilidad que tiene de definir sus estrategias políticas y electorales, en las que, se incluye la determinación de asumir y celebrar convenios de coalición para postular a los mismos candidatos, así como la realización de actos tendentes a darlos a conocer.

III.2.3. Caso concreto.

III.2.3.1. Carácter partidista del evento denunciado.

Como ha quedado sentado con antelación, el Denunciante afirma que el Gobernador incurrió en actos transgresores de los deberes de imparcialidad y neutralidad a que está obligado conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, con lo cual afectó la equidad en la contienda electoral al haber apoyado en un evento a la Candidata en sus aspiraciones a ser gobernadora del estado y al haber utilizado indebidamente recursos humanos y materiales para tales efectos.

Como ya se adelantó, se estima que el evento denunciado fue formal y materialmente de naturaleza partidista y no de proselitismo electoral, en razón de que consistió en la toma de protesta de Anabell Ávalos



Zempoalteca como candidata a la gubernatura de Tlaxcala por parte de los partidos políticos integrantes de la coalición *Unidos por Tlaxcala*.

Lo anterior es así, en razón de que el evento fue celebrado con la finalidad de dar a conocer a simpatizantes²⁷ la postulación de Anabel Ávalos Zempoalteca como candidata de la Coalición Unidos Por Tlaxcala integrada por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Alianza Ciudadana y Socialista; además de que su contenido giró en torno a cuestiones de tipo partidista y de la vida política estatal y nacional en general.

Esto tal y como se desprende de la asistencia de dirigentes de los partidos políticos al evento, quienes destacaron la importancia de conseguir una alianza entre partidos políticos nacionales y locales en un ánimo de oposición al gobierno federal y al partido mayoritario.

Asimismo, destacaron logros emanados de sus gobiernos y virtudes de su programa político y sus propuestas, así como las virtudes de la Candidata. Todo en el contexto de la toma de protesta de Anabel Ávalos Zempoalteca como candidata de la coalición a la gubernatura del estado de Tlaxcala.

En ese sentido, no se advierte que el evento denunciado haya tenido la naturaleza de actividad de proselitismo electoral con el objetivo de solicitar el voto a la ciudadanía para la elección a la gubernatura de Tlaxcala.

En efecto, del contenido del evento no se desprende solicitudes explícitas para votar a favor en contra de candidatura alguna, o actos y expresiones que, consideradas en su contexto, tuvieran por objeto posicionar anticipadamente a persona alguna frente a un proceso electoral futuro e inminente.

²⁷ Conforme a las reglas de lógica, la razón y la sana crítica previstas en el párrafo primero del artículo 369 de la Ley Electoral Local, es plausible presumir que las personas que acudieron al evento, sino son militantes de los partidos integrantes de la coalición, al menos simpatizan con tales partidos y con la candidatura de Anabel Ávalos, más cuando no se advierte elementos de rechazo por parte de quienes acudieron y a que quienes invierten su tiempo en eventos de este tipo es porque al menos simpatizan con su contenido.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

Asimismo, tampoco se aprecia que el evento haya tenido como finalidad la presentación de una plataforma electoral y la promoción a un partido político, o el posicionamiento de alguna persona para obtener un cargo de elección popular, o algún otro aspecto que revele la **intención objetiva** de lograr un posicionamiento.

Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia 4/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. De cuyo texto se desprende que: *el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.*



No pasa desapercibido que, conforme al acta levantada por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el evento se hicieron algunas menciones aisladas a la elección del 6 de junio y a la elección de la gubernatura, sin embargo, ello es razonable en cuanto la finalidad del evento fue presentar a la candidata a la gubernatura por parte de la coalición, por lo que no es plausible dar un sentido electoral a expresiones de tal tipo insertas en un evento intrapartidista.

Bajo tales consideraciones es plausible considerar que el evento denunciado se ubica en la esfera de la libertad de auto – determinación de los partidos políticos, quienes decidieron que tomar protesta a la candidata a gobernadora postulada en coalición en la forma que lo hicieron, **fue adecuado conforme a sus estrategias políticas.**

III.2.3.2. Participación lícita del Gobernador en el evento denunciado.

Del análisis del asunto no se desprende que el Gobernador transgrediera su deber de imparcialidad y neutralidad al acudir al evento denunciado, pues aparte de que en ningún momento hizo uso de la palabra ante el resto de los participantes, no se valió de su investidura como gobernador para promocionar a la Candidata, cuando lo cierto es que, en inicio, dicho funcionario acudió en ejercicio de sus derechos político – electorales al ser incluso militante del Partido Revolucionario Institucional²⁸.

En efecto, aunque como se demostró, el Gobernador ocupa un cargo que le exige un especial deber de cuidado en las conductas que realiza en el proceso electoral, lo cierto es que su asistencia al evento denunciado, en los términos en que se dio, no afectó los principios de legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas, las elecciones libres y auténticas; la imparcialidad e igualdad en el acceso

²⁸ Tal y como consta en informe remitido por el Instituto Nacional Electoral a requerimiento expreso sobre si Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del estado de Tlaxcala, era militante del Partido Revolucionario Institucional. Documento que hace prueba plena conforme al artículo 368 de la Ley Electoral Local.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

a los cargos públicos, y el deber de neutralidad, tal y como se explica en los párrafos siguientes.

El Gobernador acompañó en el evento a los dirigentes y personajes destacados de los partidos políticos de la Coalición en el templete que se montó para tal efecto para tomar protesta a Anabel Ávalos Zempoalteca como candidata a la gubernatura estatal.

Los dirigentes y personajes de los partidos políticos coaligados, fueron: el presidente nacional y la secretaria nacional, así como el presidente estatal, todos del Partido Revolucionario Institucional; el presidente estatal y el presidente nacional, ambos del Partido Acción Nacional; el presidente nacional y el presidente estatal, ambos del Partido de la Revolución Democrática; el presidente del Partido Alianza Ciudadana y la presidenta del Partido Alianza Ciudadana; una ex – gobernadora y un ex – gobernador del estado de Tlaxcala; el actual gobernador de Tlaxcala a quién de forma reiterada se hace referencia como primer priista del estado de Tlaxcala; la *coordinadora* Minerva Hernández Ramos; Mariano González Aguirre, secretario en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, además de la Candidata.

Como se puede apreciar, las personas que acompañaron en el templete a la candidata ocupan cargos de la mayor importancia a nivel nacional y estatal, situación que reduce el impacto de la presencia del Gobernador, sobre todo porque él, junto con las 4 últimas personas mencionadas, no hizo uso de la palabra. Aunque a lo largo del evento se haya hecho referencia a su presencia como **primer priista del estado**²⁹ y, además como gobernador.

Por otro lado, aunque los oradores hicieron mención de la importancia de la presencia del Gobernador en el evento, no utilizaron su calidad para proyectar la figura de la Candidata de frente a la contienda electoral,

²⁹ En términos del artículo 368 de la Ley Electoral Local, es un hecho notorio que el Gobernador emanó de las filas del Partido Revolucionario Institucional del que incluso fue presidente estatal y diputado local.



sino que - como comúnmente se hace en eventos de este tipo - se limitaron a destacar que el funcionario de referencia hubiera acudido; aunado a que, como se demostró, el evento denunciado no tuvo la naturaleza de un acto de propaganda electoral, por lo que no se advierte la existencia de alguna conducta que, con base en las funciones que desempeña como servidor público, hubiera coaccionado o inducido una acción para favorecer a la entonces precandidata.

Además, no pasa inadvertido que el evento denunciado se celebró el domingo 21 de marzo del 2021, día inhábil, por lo que la sola asistencia al multicitado evento no estaba vedada al Gobernador, quien, como se demostró, no observó alguna conducta contraventora de sus deberes como funcionario público. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 14/2012 de la Sala Superior, de rubro: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.**

Por otra parte, el evento denunciado fue difundido en la cuenta oficial de la Candidata, por lo que su trascendencia fue limitada a quien tuvo la voluntad y el interés de acceder a los vídeos, circunstancia propia de redes sociales como Facebook, medio del cual se ha sostenido³⁰ que los contenidos ahí publicados se encuentran amparados por la libertad de expresión, que en modo alguno puede ser objeto de restricción.

En esa lógica, el derecho a la libre expresión de ideas y opiniones se debe entender en consonancia a las normas, principios y valores que regulan la participación ciudadana en la vida democrática nacional, porque sobre esas bases generales descansa el propio proceso democrático de renovación de los poderes públicos, por lo que el ejercicio de ese derecho humano debe observar su cumplimiento y coadyuvar a la realización de la finalidad última de los procesos electorales que consiste en proteger el valor fundamental de la

³⁰ Por ejemplo, en la sentencia dictada por la Sala Superior que resolvió el juicio de clave **SUP-JRC-109/2018**.





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

democracia representativa, esto es, la voluntad soberana de la ciudadanía.

En esa medida, las redes sociales requieren de una interacción que se desenvuelve en un plano multidireccional entre sus diversos usuarios, esto es, se trata de estructuras en las que los grupos o comunidades virtuales comparten cierto tipo de información y participan en una discusión, lo que contribuye de manera decisiva en la generación dinámica del contenido y en la subsecuente formación de un diálogo abierto e imprevisible; y cuyo acceso es voluntario a los contenidos que ahí se depositan.

Cabe hacer mención que sólo en el caso de la publicidad pagada en redes sociales rompe el supuesto de la protección reforzada a la libertad de expresión con la que cuentan los espacios virtuales e internet en general, así como su presunción de espontaneidad en la publicación de mensajes y su consulta, tornándolos en propaganda, situación que en el caso en forma alguna se encuentra acreditada pues el Denunciante no manifestó tal situación en su denuncia, ni mucho menos está probada la realización de actos de proselitismo electoral.

De ahí que, en el contexto del caso y en la lógica de que no se trató de proselitismo, la difusión del evento denunciado en *Facebook* no influyó indebidamente en la ciudadanía.

En concordancia con lo anterior, no hay elemento para presumir que quienes acudieron al Recinto Ferial a presenciar el evento denunciado, no lo hicieron en ejercicio de sus derechos, cuando no hay ningún indicio de que hubieran sido obligados, y cuando no se advierte que el evento trascendiera incluso a quienes no simpatizaran con su temática.

Bajo tales consideraciones, al no ser un evento proselitista es indudable que su trascendencia a la ciudadanía no pudo producir un impacto pernicioso capaz de afectar la equidad en la contienda electoral. Esto en la lógica de que jurídicamente incluso la propaganda relativa a procesos



internos no se considera relevante para las elecciones a cargos de elección popular por más que estén a la vista de la ciudadanía en general.

En la inteligencia de que conforme al marco normativo aplicable, solo deben prevenirse y sancionarse aquellas conductas que puedan tener un impacto real o poner en riesgo la integridad del proceso electoral, la decisión de que se trata, armoniza bien los derechos de expresión y participación política de Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del estado de Tlaxcala, con el deber de constrictión en eventos como el de que se trata, pues con ello se permite su participación como militante y personaje partidista destacado en un evento, en el contexto de su prudencia de no hacer uso de la voz ni menos apoyar expresamente a la Candidata.

III.2.3.3. No se acreditó el uso de recursos públicos en el evento denunciado.

En los procedimientos especiales sancionadores prevalece, con sus matices, el principio dispositivo según el cual, los márgenes de la materia del procedimiento, así como la carga de la prueba, corresponden en inicio a quien denuncia.

Al respecto es aplicable por analogía la jurisprudencia 12/2010 de rubro: **CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.** *De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido*





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

En el caso, el Denunciante se limitó a afirmar que el Gobernador ordenó, autorizó y concedió permisos para que servidores públicos y trabajadores del gobierno del estado de Tlaxcala acudieran y apoyaran a la aspirante a la gubernatura en el evento de referencia; que permitió o destinó fondos, bienes o servicios públicos para apoyar a la aspirante a la gubernatura del estado de Tlaxcala por la Coalición; y ordenó y permitió la utilización de recursos públicos para influir en el voto de la aspirante a la gubernatura.

Esto sin especificar razonablemente qué personas servidoras públicas acudieron coaccionadas o mencionar elementos adecuados para identificarlas.

Además, el Denunciante no exhibió ni ofreció pruebas al respecto, ni tampoco identificó las que habrían de requerirse por no tener la posibilidad de recabarlas.

No obstante, el titular de la Unidad Técnica requirió al Oficial Mayor de Gobierno, quien informó que en ningún momento se emitió ninguna instrucción escrita ni verbal por ningún funcionario público del gobierno estatal, para que servidores públicos asistieran al evento denunciado.

De cualquier modo, del expediente no se desprende elemento probatorio alguno que haga al menos suponer incipientemente la posibilidad de que los hechos denunciados de que se trata hubieran ocurrido, por lo que debe presumirse que los asistentes acudieron voluntariamente al evento denunciado en ejercicio de sus derechos.

Igual conclusión amerita la afirmación del Denunciado respecto a que se utilizaron recursos públicos en la realización del evento, ya que tampoco se precisan circunstancias de tiempo, modo y lugar, ni se aportan o indican pruebas que acrediten tal dicho.



No obstante que el Denunciante no imputó ninguna infracción a la candidata y sin justificar el acto de molestia³¹, la Comisión de Quejas y Denuncias del ITE ordenó que se le emplazara.

Al respecto se estima que no puede declararse la responsabilidad de la Candidata derivado de que no existe prueba de que se hubiera coaccionado a servidores públicos para que acudieran al evento denunciado, ni de la utilización indebida de recursos públicos en él.

Lo anterior aunado a que, mediante acuerdo ITE – CG 100/2021³², el Consejo General del ITE aprobó el registró de Anabell Ávalos Zempoalteca como candidata a la gubernatura de Tlaxcala postulada por la Coalición.

En el cuerpo del mencionado documento se afirma que, entre otras cosas, la después candidata presentó constancia de separación del cargo con la anticipación que exige el artículo 60 de la Constitución de Tlaxcala.

Es notorio que la Candidata tuvo el carácter de presidenta del municipio de Tlaxcala, por lo que en términos del numeral mencionado en el párrafo anterior, debió separarse 90 días antes del día de la elección al ser servidora pública municipal con funciones de dirección y atribuciones de mando.

En ese tenor, si las votaciones se realizaron el 6 de junio de 2021, se tiene que la Candidata se debió separar de su cargo a más tardar el 7 de marzo del año que transcurre, esto es, antes del 21 del mismo mes y año, fecha de realización del evento denunciado.

No pasa desapercibido que el Denunciante en su escrito inicial realiza un cálculo de supuestos gastos indebidos realizados en el evento denunciado y que en consecuencia debían sumarse a los topes de

³¹ El párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Federal dispone que: *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

³² Visible en: <https://www.itetlax.org.mx/ite2020/acuerdos/2021/PDF/Abril/RESOLUCION%20ITE-CG%20100-2021%20REGISTRO%20DE%20CANDIDATURA%20GUBERNATURA%20COALICION%20UNIDOS%20POR%20TLAXCALA.pdf>





TRIBUNAL ELECTORAL
DE TLAXCALA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR
EXPEDIENTE: TET-PES-42/2021

campaña, por lo que solicita se de vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, se estima que no ha lugar a concederse su petición, en razón de que como quedó demostrado, no se acreditó el ejercicio indebido de recursos en el evento denunciado, por lo que no hay ni siquiera indicio de que los gastos computados por el Denunciante podrían sumarse a los gastos de campaña.

No obstante, se deja en libertad al denunciante de acudir ante las instancias competentes.

En consecuencia, no se acreditan las infracciones denunciadas.

En razón de lo anterior, se

RESUELVE

ÚNICO. Se declara la **inexistencia** de las infracciones atribuidas a Marco Antonio Mena Rodríguez, Gobernador del estado de Tlaxcala, y a Anabell Ávalos Zempoalteca, ex-candidata a la gubernatura, postulada por la coalición *Unidos por Tlaxcala*.

Notifíquese conforme a derecho.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por unanimidad de votos de sus integrantes, ante el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*La presente resolución ha sido firmada mediante el uso de la firma electrónica avanzada de los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Tlaxcala, **Magistrado Presidente José Lumbreras García, Magistrada Claudia Salvador Ángel, Magistrado Miguel Nava Xochitiotzi y Secretario de Acuerdos Lino Noe Montiel Sosa**, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración; el cual es válido de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11º y 16º de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Tlaxcala.*

La versión electrónica del presente documento, su integridad y autoría se podrá comprobar a través de la plataforma de firma electrónica del Gobierno del Estado de Tlaxcala: <http://tlaxcalaenlinea.gob.mx:8080/citysfirma/verify.zul> para lo cual será necesario capturar el código de documento que desea verificar, mismo que se encuentra en la parte inferior derecha de la presente representación impresa del documento digital. De igual manera, podrá verificar el documento electrónico por medio del código QR para lo cual, se recomienda descargar una aplicación de lectura de este tipo de códigos a su dispositivo móvil.

