



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-87/2019

RECURRENTE: MARIO MARTÍN  
DELGADO CARRILLO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En la Ciudad de México, a diez de julio de dos mil diecinueve. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **sentencia de diez del mes y año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecisiete horas con cuarenta minutos** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la referida determinación judicial, constante de **SETENTA Y DOS** páginas con texto. **DOY FE. -----**

ACTUARIO

LIC. ALFREDO MONTES DE OCA CONTRERAS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

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

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-87/2019.

**RECURRENTE:** MARIO MARTÍN  
DELGADO CARRILLO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES.

**SECRETARIOS:** JORGE ARMANDO  
MEJÍA GÓMEZ Y RODRIGO QUEZADA  
GONCEN.

**COLABORARON:** CLAUDIA MARISOL  
LÓPEZ ALCÁNTARA, OMAR ENRIQUE  
ALBERTO HINOJOSA OCHOA,  
MARCO VINICIO ORTÍZ ALANIS Y  
FRANCISCO CRISTIAN SANDOVAL  
PINEDA.

Ciudad de México, a diez de julio de dos mil diecinueve.

**VISTOS**, para resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado al rubro, interpuesto por Mario Martín Delgado Carrillo, en contra de la resolución dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador electoral identificado con la clave **SRE-PSC-54/2019**; y

**RESULTANDOS:**

I. **Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

**1. Inicio de los procesos electorales locales en diversas entidades federativas.** Entre el nueve de agosto de dos mil dieciocho y el nueve de febrero de dos mil diecinueve, iniciaron los procesos electorales locales ordinarios en Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Puebla (elección extraordinaria), para la renovación de diversos cargos –*Gobernador, diputaciones e integrantes de Ayuntamientos*–.

**2. Campañas, precampañas, veda y jornada electoral.** Las precampañas y campañas electorales de los diversos procesos electorales locales ordinarios y extraordinario -*Puebla*-, así como la celebración de la jornada electoral se realizó en las fechas que se describen a continuación:<sup>1</sup>

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	CARGO A ELEGIR	PERIODO DE PRECAMPAÑA	PERIODO DE CAMPAÑA	DÍA DE LA ELECCIÓN
1	AGUASCALIENTES	AYUNTAMIENTOS	AYUNTAMIENTOS CON 40 MIL HABITANTES O MÁS: DEL 10 DE FEBRERO AL 11 DE MARZO <sup>2</sup> .  AYUNTAMIENTOS CON MENOS DE 40 MIL HABITANTES: DEL 10 DE FEBRERO AL 1 DE MARZO.	AYUNTAMIENTOS CON 40 MIL HABITANTES O MÁS: DEL 15 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.  AYUNTAMIENTOS CON MENOS DE 40 MIL HABITANTES: DEL 30 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	02 DE JUNIO DE 2019

<sup>1</sup> <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/aguascalientes-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/aguascalientes-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/baja-california-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/durango-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/quintanaroo-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/tamaulipas-2019/>  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2019/eleccion-extraordinaria-puebla-2019/>

<sup>2</sup> Todas las fechas de precampaña y campaña son de 2019.



No.	ENTIDAD FEDERATIVA	CARGO A ELEGIR	PERIODO DE PRECAMPAÑA	PERIODO DE CAMPAÑA	DÍA DE LA ELECCIÓN
2	BAJA CALIFORNIA	GOBERNADOR	22 DE ENERO AL 2 DE MARZO	31 DE MARZO AL 29 DE MAYO.	
		DIPUTACIONES	22 DE ENERO AL 20 DE FEBRERO.	DEL 15 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	
		AYUNTAMIENTOS			
3	DURANGO	AYUNTAMIENTOS	PRIMER Y SEGUNDO GRUPO: 2 DE FEBRERO AL 6 DE MARZO.	PRIMER Y SEGUNDO GRUPO: 20 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	
			TERCER GRUPO: 15 DE FEBRERO AL 6 DE MARZO.	TERCER GRUPO: 30 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	
4	QUINTANA ROO	DIPUTACIONES	15 DE ENERO AL 13 DE FEBRERO.	15 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	
5	TAMAULIPAS	DIPUTACIONES	20 DE ENERO AL 18 DE FEBRERO.	15 DE ABRIL AL 29 DE MAYO.	
6	PUEBLA	GOBERNADOR	24 DE FEBRERO AL 5 DE MARZO.	31 DE MARZO AL 29 DE MAYO.	
		AYUNTAMIENTOS			

El periodo de la veda electoral en las mencionadas entidades federativas fue del treinta de mayo al uno de junio pasado, en virtud que los periodos de campaña concluyeron el veintinueve de mayo del año que transcurre.

**3. Denuncia.** El uno de junio de dos mil diecinueve, Víctor Hugo Sondón Saavedra, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó denuncia en contra de Mario Martín Delgado Carrillo, en su calidad de Diputado Federal y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por la supuesta vulneración a la veda electoral, así como por el presunto uso indebido de recursos públicos, por la publicación de un video en su perfil de la red social *Facebook*, en el que aparecieron diversos candidatos del partido político Morena a cargos a elegir en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas, Puebla y Quintana Roo, vulnerándose el principio de equidad en la contienda en esas entidades federativas.

Asimismo, denunció a Morena por culpa *in vigilando*, respecto de la conducta atribuida a su militante Mario Martín Delgado Carrillo.

**4. Resolución del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-54/2019 (acto impugnado).** El diecinueve de junio de dos mil diecinueve, la citada Sala Regional pronunció **resolución** en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-54/2019**, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se determina la **existencia** de la infracción atribuida a Mario Martín Delgado Carrillo, consistente en la vulneración al periodo de veda electoral, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se determina la **existencia** de la infracción atribuida a Mario Martín Delgado Carrillo, consistente en la vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad, en los términos de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción atribuida a MORENA.

**CUARTO.** Se da **vista** con copia certificada de las constancias que integran el presente expediente, a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, a efecto de que proceda a determinar lo conducente conforme a su normativa en torno a la responsabilidad del servidor público mencionado en la presente sentencia, por haber inobservado la normativa constitucional y electoral.

[...]

La resolución se notificó al denunciado el veinte de junio de dos mil diecinueve<sup>3</sup>.

**II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

**1. Interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** En contra de esa determinación, el veintitrés de junio de dos mil diecinueve, Mario Martín Delgado Carrillo **interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador** ante la Oficialía de

---

<sup>3</sup> Como se desprende en el accesorio único del expediente SUP-REP-87/2019 a fojas 170 y 171.



Partes del Instituto Nacional Electoral, quien lo remitió a la Sala Regional Especializada ese mismo día.

**2. Recepción y turno.** El veinticuatro de junio del año que transcurre, se **recibió** la demanda del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, motivo por el cual, el Magistrado Presidente ordenó **registrar** el expediente en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-REP-87/2019** y **turnarlo** a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda y, agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

#### CONSIDERANDOS :

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional federal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SEGUNDO. Cumplimiento de los requisitos de procedencia.** Se colman los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**a. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad competente; consta el nombre del accionante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; menciona los hechos en que basa su impugnación; los agravios que considera se le causan y los preceptos presuntamente vulnerados; de igual forma, obra la firma autógrafa del recurrente.

**b. Oportunidad.** Se cumple el requisito, porque de las constancias se advierte que la sentencia combatida se notificó al recurrente el veinte de junio de dos mil diecinueve, en tanto la demanda que dio origen al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, se presentó ante el Instituto Nacional Electoral el veintitrés de junio siguiente y esa autoridad lo remitió a la Sala Regional Especializada el mismo día; de este modo, la demanda fue recibida por la autoridad responsable dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**c. Legitimación.** El requisito se colma, toda vez que Mario Martín Delgado Carrillo, está legitimado para promover el medio de impugnación, al ser quien fue denunciado en el procedimiento especial sancionador cuyo fallo se revisa.

**d. Interés jurídico.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador,



porque combate la resolución dictada en el procedimiento respectivo en que fue parte denunciada, en la cual se declaró la existencia de las infracciones que se le atribuyeron.

**e. Definitividad.** También se colma este requisito de procedencia, porque en la normativa aplicable no existe otro medio de impugnación para controvertir la resolución recurrida.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y no advertirse de oficio causas de improcedencia, corresponde analizar y resolver el fondo del asunto controvertido.

### TERCERO. Planteamiento del caso.

#### 1. Queja:

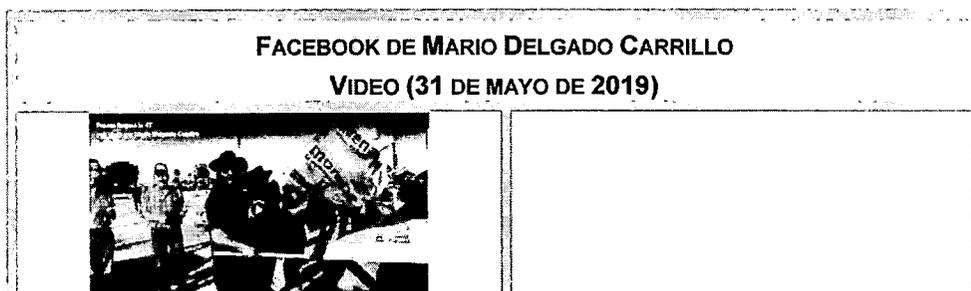
Víctor Hugo Sondón Saavedra, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional, denunció a Mario Martín Delgado Carrillo, en su calidad de Diputado Federal y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por la supuesta vulneración a la veda electoral, así como por el presunto uso indebido de recursos públicos, por las siguientes razones:

- **Vulneración a la veda electoral.** La presunta transgresión a lo dispuesto en los artículos 41, de la Constitución Federal; 251, párrafos 3 y 4, y 449, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a Mario Martín Delgado Carrillo, derivado de la publicación de un video en la cuenta oficial del denunciado en la red social *Facebook* el treinta y uno de mayo del año que transcurre, en donde, a decir del

denunciante, se realizó un llamado al voto a favor de los candidatos postulados por Morena a diversos cargos de elección popular en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Durango y Puebla.

- **Uso indebido de recursos públicos.** La presunta vulneración a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo 7, de la Constitución Federal y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible a Mario Martín Delgado Carrillo, al considerar que en el referido video Mario Martín Delgado Carrillo se ostentó con la calidad de Diputado Federal y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y solicita el voto a favor de los referidos candidatos a diversos cargos de elección popular postulados por Morena, situación que presuntamente vulnera el principio de imparcialidad y equidad de la contienda electoral en los citados Estados.
- **Culpa *in vigilando*.** La transgresión a los artículos 443, párrafo 1, incisos a), h) y n), de la referida Ley General, así como al artículo 25, párrafo 1, incisos a) y u), de la Ley General de Partidos Políticos, atribuible a Morena. Lo anterior, respecto al indebido actuar atribuido a Mario Martín Delgado Carrillo.

El material denunciado es el siguiente:

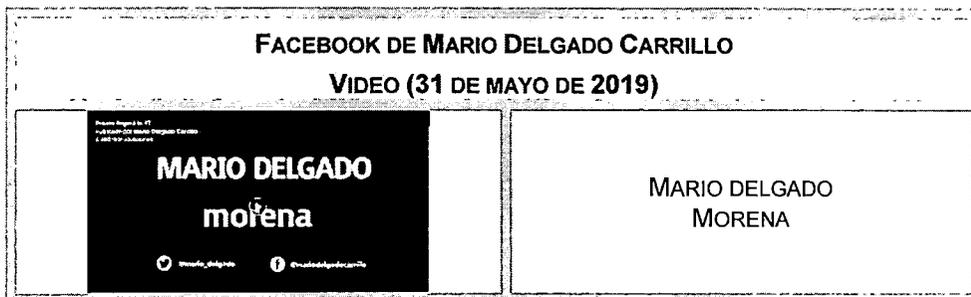




TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

FACEBOOK DE MARIO DELGADO CARRILLO VIDEO (31 DE MAYO DE 2019)	
	EL MENSAJE DE RECONCILIACIÓN
	PARA LOGRAR LA PAZ Y EL DESARROLLO
	RECORRE TODOS LOS CAMINOS DE MÉXICO
	PRONTO LLEGARÁ LA CUARTA TRANSFORMACIÓN
	¡NO HAY FALLA!
	SIEMPRE HAY QUE ESTAR
	CERCA DE LA GENTE
	¡ESTE 2 DE JUNIO EL CAMBIO ESTÁ CON NOSOTROS!



## 2. Resolución del procedimiento especial sancionador

La Sala Regional Especializada determinó la **existencia** de las infracciones denunciadas, en razón de que el video difundido por Mario Martín Delgado Carrillo en su cuenta oficial de *Facebook* constituye propaganda electoral, cuya difusión está prohibida en el periodo de veda electoral, a partir de las consideraciones siguientes:

a) Se tuvieron por acreditados los elementos:

- **Temporal**, ya que el video se transmitió el treinta y uno de mayo pasado, es decir, dentro del **periodo de veda electoral** en los Estados con elecciones locales ordinarias y extraordinaria;
- **Material**, porque el video constituye propaganda electoral, ya que se advierte la presencia de candidatos postulados por Morena a diversos cargos de elección popular; ello asociado con frases relacionadas con el partido político MORENA, finalizando con la leyenda que hace referencia al día en que se celebraría la jornada electoral en las entidades federativas mencionadas; y



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-87/2019

- **Personal**, toda vez que es un hecho público y notorio que actualmente Mario Martín Delgado Carrillo ostenta la calidad de Diputado Federal y Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, por lo que el denunciado es un sujeto obligado respecto de la norma que establece la veda electoral, al encontrarse en un **cargo público** y al ser **militante y/o simpatizante** de un partido político en particular.

b) Además, con la difusión del contenido del video difundido a través de la red social *Facebook*, se tuvo por actualizada la vulneración al **artículo 134, párrafo séptimo**, de la Constitución Federal, ya que si bien no se acreditó la utilización de recursos públicos, materiales y humanos, sí se comprobó que el funcionario referido manejó **su función relevante** de servidor público para desequilibrar la igualdad de condiciones en los procesos comiciales que se desarrollaron en las entidades federativas antes referidas **durante el periodo de veda electoral**.

c) Finalmente, la Sala Especializada, al tener por actualizada la vulneración a la normativa electoral, determinó dar vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, respecto del actuar de Mario Martín Delgado Carrillo, Diputado Federal y Presidente de la Junta de Coordinación Política de ese órgano legislativo.

Por otra parte, la Sala Especializada consideró inexistente la infracción que se le atribuyó a Morena por *culpa in vigilando*, con la

consideración esencial de que los partidos políticos no son responsables por las conductas de sus militantes cuando actúan como servidores públicos (como ocurrió en el caso).

### **3. Recurso de revisión**

Inconforme con tal determinación, el denunciante **promovió el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, en el que plantea lo siguiente:

- La infracción que tuvo por demostrada la Sala Especializada no se encuentra tipificada en la Constitución Federal ni en los ordenamientos aplicables, por lo que, en el caso concreto, al no encontrarse regulada la conducta, no se vulnera la normativa electoral.
- Inexistencia de la transgresión de los principios de neutralidad y equidad, ya que el recurrente actuó en su ejercicio de libertad de expresión.
- Violación a los principios de legalidad y congruencia, toda vez que se declara la inexistencia de la infracción respecto a Morena y no del servidor público, siendo que debió declararse la inexistencia de las infracciones respecto de ambos.
- Aplicación errónea de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, toda vez que fue



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

abrogada con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- Las opiniones de los Diputados son inviolables.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

Del escrito de demanda, se puede advertir que la pretensión recurrente es que se revoque la resolución impugnada, a efecto de que la Sala Superior declare la inexistencia de la infracción y deje sin efectos la vista ordenada a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados.

En ese contexto, los agravios serán atendidos en orden distinto al que fueron expuestos, sin que tal circunstancia cause afectación a los derechos del accionante de acuerdo con la jurisprudencia **4/2000**, de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

#### **A) Falta de tipicidad.**

El recurrente señala que le agravia la transgresión a los principios de legalidad, seguridad jurídica y congruencia, toda vez que la conducta que tuvo por acreditada la Sala Regional Especializada no se encuentra tipificada como infracción administrativa electoral en algún ordenamiento legal de la materia ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para sustentar sus afirmaciones, señala que la Sala Superior ha sostenido que al derecho sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados en el derecho penal. Por esto, el recurrente expresa que el ilícito, falta, infracción o contravención

## SUP-REP-87/2019

normativa, debe contener la descripción clara de la conducta considerada como antijurídica y expresamente prevista en la normativa electoral aplicable para que pueda ser sancionada.

Para esto, el recurrente aduce que la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-JRC-73/2001, determinó que no es posible imponer una sanción en materia electoral por simple analogía, sino que debe estar prevista en una ley.

Asimismo, razona que la conducta antijurídica debe de ser una descripción clara de la conducta considerada ilícita y contener elementos ciertos, precisos, claros y suficientes para que se actualice la hipótesis, sin que sea por analogía y, por tanto, arbitraria la sanción de la autoridad.

Agrega, que cuando una conducta no reúna todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta la atipicidad, la cual no podrá ser sancionada.

Explica, que la Sala responsable consideró que se actualizaban las siguientes infracciones:

- i) Difusión de propaganda electoral en periodo de veda electoral, lo cual fundamentó en el artículo 210, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y
- ii) Vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad, mismo que fundó en el artículo 448, párrafo 1, inciso c), de la citada ley.

A decir del recurrente, ninguno de los anteriores preceptos normativos le es aplicable a la conducta que desplegó, ya que no se refieren a la difusión de un video en redes sociales.



**No le asiste la razón** al inconforme, en atención a lo siguiente.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el ilícito, falta, infracción o contravención normativa, en sentido *lato*, se identifica como la conducta antijurídica, típica y culpable, que un sujeto de derecho lleva a cabo, con la cual conculca el vigente sistema normativo; por tanto, ante la comisión de esa conducta antijurídica, típica y culpable, el legislador prevé, como consecuencia, por regla, la imposición de una sanción, para el sujeto activo de la conducta o, en su caso, para quien sea responsable de la conducta antijurídica.

En este sentido, es claro que el tipo normativo debe contener la descripción clara de la conducta considerada ilícita, a partir de elementos ciertos, expresos, claros y suficientes, para que el aplicador de la normativa jurídica tipificadora y posiblemente sancionadora, así como el destinatario de esa normativa, tengan plena certeza y seguridad jurídica del contenido y significado de la norma.

La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque existe el riesgo de un excesivo arbitrio, de una mayoritaria libertad en la actuación del órgano de autoridad encargado de calificar la conducta y, en su caso, de imponer la sanción respectiva, lo cual puede conculcar los principios de certeza y seguridad jurídica, en agravio del sujeto activo o responsable de la conducta infractora; además de autorizar la comisión de conductas antijurídicas, arbitrarias, por parte de la autoridad sancionadora.

Así, el mandato de tipificación coincide con la exigencia de que se cumpla la determinación y taxatividad, cuyos objetivos son proteger o garantizar la vigencia efectiva del principio de seguridad jurídica, además de reducir

la discrecionalidad o arbitrio, es decir, la libertad y posible antijuridicidad en el acto de imposición de sanciones.

En este orden, la conducta (*ya sea de acción u omisión*), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar previa y expresamente prevista o tipificada en la normativa electoral aplicable.

En el derecho penal, a cuyos principios se recurre por ser la rama del *ius puniendi* mejor desarrollada, es exigencia constitucional, para que una conducta se pueda considerar como delito, que esté prevista como tal en un precepto legal y, en su caso, que tenga asignada una pena o sanción específica.

Por tanto, en materia penal, lo mismo que en el derecho administrativo sancionador, rige el principio de estricta aplicación de la ley, en cuanto que no se puede imponer una sanción por simple analogía y tampoco por mayoría de razón; sólo se puede imponer sanción en los supuestos previstos en la ley, por la comisión de una conducta descrita, también en la ley, como antijurídica y, por ende, prohibida. Tal razonamiento encuentra su fundamento en el tercer párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establece:

**“Artículo 14.-** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

**En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.**

(...)”.



De la lectura del tercer párrafo de la disposición constitucional transcrita, se advierte que en el derecho penal está prohibido imponer sanciones por simple analogía e incluso por mayoría de razón; por tanto, resulta evidente que tampoco se puede imponer una sanción si no está prevista en una ley exactamente aplicable a la infracción de que se trate.

La analogía y la mayoría de razón no tienen cabida en la conformación de infracciones administrativas y tampoco en la imposición de sanciones de la misma naturaleza, es decir, por grave o reprobable, en el contexto social, que sea la conducta ejecutada, no se puede aplicar sanción alguna si, en principio, tal conducta no está tipificada en la ley con el carácter de infracción administrativa o como delito y tampoco, a pesar de estar legalmente descrita o tipificada la conducta como antijurídica, si no existe adecuación entre el hecho ejecutado y el supuesto previsto en la norma jurídica.

Este criterio ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, como se advierte de la tesis relevante identificada con la clave **XLV/2001**<sup>4</sup>, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**“ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.** Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes,

---

<sup>4</sup> Consultable a fojas novecientas once a novecientas trece, de la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, Volumen 2 (dos), “Tesis”, tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”.

Por lo anterior, es conforme a derecho sostener que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que se pretenda valorar como delito o como infracción administrativa, según sea el caso, así como la sanción aplicable, deben estar previstas en una norma jurídica, vigente con antelación al hecho, norma que debe contener precisamente el presupuesto de infracción y, en su caso, la sanción que se puede imponer.

Ello es con la finalidad de que los destinatarios de la normativa jurídica conozcan con precisión y antelación cuáles son las conductas ordenadas, las permitidas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en la regulación; de tal manera que, para imponer una sanción, debe existir adecuación plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de denuncia, es decir, la conducta debe actualizar el tipo normativo, en forma precisa, para que se pueda aplicar la consecuencia jurídica.

Por tanto, si no se concretan los elementos objetivos, subjetivos y/o normativos, del tipo administrativo de infracción, no se puede tener por



acreditada la conducta infractora prevista en la normativa jurídica aplicable y, como consecuencia, tampoco se puede imponer sanción alguna, atendiendo a los principios generales del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e certa*.

Para el caso, es importante señalar que la tipicidad constituye una de las bases fundamentales del principio de legalidad, que rige el sistema del derecho administrativo sancionador electoral, lo cual, en el moderno estado democrático de derecho, tiene como finalidad resguardar los derechos fundamentales de los sujetos de derecho, constitucional y legalmente protegidos, por lo que es indispensable la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en la ley, así como de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.

Al caso, resulta aplicable el criterio sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **7/2005**<sup>5</sup>, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.-** Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del

<sup>5</sup> Consultable a fojas seiscientas cuarenta y tres a seiscientas cuarenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo "Jurisprudencia", Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos”.

En este contexto, resulta ilustrativa también la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 100/2006, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.-** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón”.

En este orden, se puede arribar a la conclusión de que el principio de tipicidad implica que:

**a)** Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica.

**b)** En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de infracción y su consecuencia, la sanción, es decir, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta administrativa, así como la correlativa sanción aplicable, además de que la norma jurídica aplicable necesariamente debe estar vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta típica, a fin de que los destinatarios estén en posibilidad jurídica de conocer con precisión el contenido de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la normativa aplicable.

**c)** Las normas jurídicas en las que se prevea una falta o infracción electoral, así como su sanción, deben admitir sólo una interpretación y deben tener aplicación estricta —*odiosa sunt restringenda*—, ya que el ejercicio del *ius puniendi* se debe actualizar sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de tipificación y causa de la imposición de una sanción, en su caso.

**d)** Las penas o sanciones deben estar preestablecidas, en cuanto a su naturaleza y, en su caso, debe estar previsto el respectivo mínimo y máximo de la sanción a imponer.

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto normativo que conlleva a la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, en agravio de persona alguna, salvo cuando las nuevas disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

Asume especial importancia señalar que, cuando ante la comisión de una conducta, aparentemente antijurídica, no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o de la infracción administrativa, identificada con la voz "*atipicidad*", entendida ésta como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal.

Definida tal concepción, es pertinente advertir la diferencia entre ausencia de tipo y ausencia de tipicidad; la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, omite describir una conducta como delito, falta o infracción administrativa; en tanto que la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no encuadra, no se ajusta, no se adecua o no se amolda al tipo legalmente establecido.

Sobre el particular, resulta orientador el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la tesis aislada con número de registro 813043, correspondiente a la Sexta Época, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**"TIPICIDAD Y AUSENCIA DEL TIPO.-** Dentro de la teoría del delito, una cuestión es la ausencia de tipicidad o atipicidad (aspecto negativo del delito) y otra diversa la falta de tipo (inexistencia del presupuesto general del delito), pues la primera supone una conducta que no llega a ser típica por la falta de alguno o algunos de los elementos descriptivos del tipo, ya con referencia a calidades en los sujetos, de referencia temporales o especiales, de elementos subjetivos, etc., mientras la segunda presupone la ausencia total de descripción del hecho en la ley".



En la especie, contrariamente a lo que se aduce en los agravios, sí se encuentran tipificadas las conductas consistentes en vulneración a la veda electoral y la vulneración al principio de imparcialidad y equidad, como se demuestra enseguida.

- **Violación a la veda electoral.**

Los artículos 254, párrafos 3 y 4, así como 449, fracción f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen:

**“Artículo 251.**

3. Las **campañas electorales** de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, **debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.**

4. El día de la jornada electoral y durante los **tres días anteriores, no se permitirá** la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, **de propaganda** o de proselitismo electorales”.

(...)

**Artículo 449.**

1. **Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos**, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

f) **El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.**

(...)

De las disposiciones trasuntas, se desprende que en la normativa electoral aplicable se encuentra contemplado el lapso correspondiente a la veda electoral, en el que se prohíbe la difusión de propaganda electoral.

En tal sentido, la Sala Superior ha considerado que el periodo de veda electoral es el lapso durante el cual las y los candidatos, partidos políticos, simpatizantes y servidores públicos deben abstener de realizar

## SUP-REP-87/2019

cualquier acto o manifestación tendente a promover o presentar ante la ciudadanía a las candidaturas que contiendan a un cargo de elección; de tal manera que esa previsión consiste también en prohibir la difusión de propaganda que pudiera influenciar, persuadir o coaccionar al electorado, evitando ventajas indebidas, dada la cercanía con la jornada electoral, los cuales, dados los tiempos, no puedan ser susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control con que cuentan las autoridades electorales.

Es menester mencionar que el objeto de ese periodo es generar las condiciones suficientes para que los ciudadanos puedan meditar el sentido de su voto, a partir de la información recibida durante las campañas electorales.

En este sentido, el periodo de reflexión supone, en principio, una prohibición de difundir propaganda o realizar actos de campaña a favor o en contra de un partido político y/o de quienes ostentan una candidatura durante los días previos a la elección y el día de la elección misma.

Ahora, de la interpretación conjunta de los artículos 251 y 449, se advierte claramente que la violación a la veda electoral constituye una infracción en materia electoral. Esto, porque el primero de los preceptos establece claramente que durante el periodo de la veda no se puede difundir ningún tipo de propaganda electoral; y el segundo de los artículos prevé que constituye infracción en materia electoral el incumplimiento a las disposiciones de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Bajo ese contexto, es notorio que la violación a la veda electoral (por difundir propaganda electoral en ese periodo) sí se encuentra tipificada como infracción en materia.



Sin que obste a lo anterior, lo aducido por el recurrente en el sentido de que la Ley General no contempla que la violación a la veda pueda actualizarse por la difusión de un video a través de las redes sociales.

Esto es así, porque, por una parte, de la interpretación de la ley, se obtiene, sin lugar a dudas, que la difusión de propaganda electoral durante el periodo de veda es constitutiva de infracción en materia electoral; y, por otra parte, como se verá al examinar otro de los agravios, la Sala Superior ya determinó que los contenidos que se publican en redes sociales pueden ser considerados como propaganda electoral.

Por tanto, adversamente a lo que sostiene el recurrente, la violación a la veda electoral por difundir propaganda electoral mediante videos en redes sociales durante ese periodo, sí se encuentra tipificado como infracción.

- **Vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad.**

El deber de neutralidad del servidor público deriva del mandato constitucional contenido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, que establece que la elección de los representantes populares debe realizarse en elecciones libres, lo que comprende la libertad en la formación de la opinión del electorado.

Por otra parte, el deber de imparcialidad que deben observar los servidores públicos se encuentra previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, constitucional, pues en las referidas porciones normativas se prevén expresamente: (i) la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de que disponen por razón de su investidura y (ii) la prohibición de utilizar la

propaganda gubernamental para hacer promoción personalizada de su imagen.

Finalmente, el principio de equidad en la contienda electoral se encuentra establecido en el artículo 41, constitucional, conforme al cual, se deben garantizar a los partidos políticos condiciones equitativas en las elecciones, evitando cualquier influencia externa que pueda alterar la competencia.

En efecto, el propio artículo 41, constitucional dispone que los representantes de la ciudadanía deben elegirse a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Cabe mencionar que las obligaciones referidas no son exclusivas del sistema jurídico mexicano, pues, al analizar la situación de los servidores públicos en otras latitudes, se aprecia la tendencia de imponer al servidor público las obligaciones de conducirse con neutralidad e imparcialidad, con el fin de respetar la equidad en las contiendas electorales.

En efecto, tocante al tema que aquí se trata, el Tribunal Constitucional alemán (BVerfGE 44, 125), se ha pronunciado en el sentido de que los funcionarios públicos tienen prohibido constitucionalmente identificarse, en el ejercicio de sus funciones y mediante el ejercicio de recursos públicos, con partidos políticos o candidatos, sobre todo con mensajes que influyan en la opinión del electorado.

Asimismo, conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, los servidores públicos deben tener especial cuidado con las expresiones que realizan durante el desempeño de sus funciones o en los comunicados oficiales, aunque gozan de un margen más amplio



**SALA SUPERIOR**

en caso de otras apariciones públicas (Garcetti et al. vs. Ceballos, 547 U.S. 410, 2006).

Realizando un análisis similar, la Suprema Corte de Canadá sostuvo que las limitaciones a la participación política de los funcionarios deberían tomar en cuenta la naturaleza de las funciones desempeñadas, el papel, nivel e importancia del funcionario en la estructura administrativa, así como la visibilidad y la naturaleza de la actividad política en cuestión (Osborne v. Canadá (Treasury Board), [1991] 2 S.C.R. 69).

Bajo ese contexto, conforme al modelo de comunicación política y otras regulaciones aplicables en nuestro país, las manifestaciones realizadas por los servidores públicos tienen un impacto relevante en la ciudadanía, por lo que deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contenida electoral.

Sobre las manifestaciones de servidores públicos, el Tribunal Constitucional alemán ha considerado que un elemento fundamental de las elecciones libres es que la ciudadanía pueda hacerse de una opinión en un proceso libre y abierto, el cual puede ser alterado con intervenciones de servidores públicos que no respeten el deber constitucional de neutralidad, con lo cual se rompe el equilibrio en materia electoral.

Además, debe tenerse presente que el artículo 134, en sus párrafos séptimo y octavo, establece como medios para garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad en la función pública: (i) la utilización imparcial de recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y (ii) la prohibición de propaganda personalizada, pues de acuerdo a la experiencia son los que con mayor

frecuencia se presentaron en el pasado y que el poder revisor de la constitución busca inhibir.

En este sentido, conforme a las consideraciones precedentes, se debe concluir que no asiste razón al recurrente, debido a que el régimen administrativo sancionador electoral mexicano es un sistema que se integra por los siguientes elementos:

1. Un conjunto de normas que prevén derechos, obligaciones y prohibiciones en materia electoral.
2. Un conjunto de sujetos destinatarios de dichas normas (partidos políticos, precandidatos, candidatos, autoridades electorales, ciudadanos, personas morales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, servidores públicos, entre otros).
3. Un conjunto de normas que prevén infracciones en las que pueden incurrir los sujetos en materia electoral.
4. Un conjunto de normas que contienen un catálogo de sanciones que pueden ser impuestas a los sujetos infractores.
5. Un conjunto de normas que regulan los procedimientos sancionadores, ordinario o especial y prevén las facultades de las autoridades que intervienen en ellos.
6. Un conjunto de normas que prevén los medios de impugnación al alcance de los sujetos sancionados y las facultades de las autoridades competentes para conocer y resolver.

Así, es válido afirmar que el principio de tipicidad no se encuentra en el derecho administrativo sancionador electoral, en el esquema tradicional y, en cambio, se halla expresado en la siguiente forma:

- a) Existen normas que contienen obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos en materia electoral.



- b) Existen normas que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador (el cual puede concluir con la imposición de una sanción).
- c) Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición, o por haber incumplido una obligación.

Así, en materia punitiva administrativa electoral, todas las mencionadas normas, en conjunto, contienen el denominado tipo en materia sancionadora electoral respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (cuando se trata de prohibiciones) sobrevendrá el inicio y tramitación del procedimiento sancionador respectivo y la eventual imposición de una sanción.

En el caso concreto, como se ha analizado en párrafos precedentes, de los artículos 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, analizados en su conjunto, se advierte que contiene la descripción general de lo que constituyen las infracciones que el servidor público recurrente considera no están descritas.

En ese contexto, para evitar un obvio de repeticiones, a partir de las normas antes analizadas, el destinatario está en aptitud de conocer con claridad, que si incumple alguna de las normas contenidas en la

Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (entre las que se encuentran aquellas que imponen obligaciones y otras, que prevén prohibiciones) incurrirá en una infracción; en el caso, la violación a la difusión de propaganda electoral en el periodo de veda y en la vulneración al principio de neutralidad. También está en aptitud de conocer, que las conductas infractoras están sujetas al procedimiento sancionador respectivo y que, eventualmente, podrá ser impuesta alguna de las sanciones claramente establecidas en la legislación atinente.

En las relatadas circunstancias, no existe falta de prescripción normativa (tipicidad) ni se da la existencia de un tipo sancionador abierto, porque su aplicación no se da en forma aislada, sino en conjunto con normas que contienen obligaciones o prohibiciones, a partir del incumplimiento o la violación respectiva y conforme con un catálogo de sanciones también previsto en ley, como se ha explicado.

De ahí que la Sala Superior concluya que no asiste razón al recurrente.

**B) Calificación del video como propaganda electoral difundida en periodo de veda electoral.**

Por otro lado, respecto al segundo de los agravios que el recurrente expresa en su demanda, esta Sala Superior lo considera **infundado** por las siguientes consideraciones.

El recurrente esgrime como motivos de disenso los siguiente:

- El mensaje denunciado fue publicado en su cuenta de Facebook, por lo que no puede calificarse como propaganda en términos del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

Electorales, ya que no se trata de un conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones que produzcan o difundan los partidos políticos, los candidatos registrados o sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; además, el mensaje se efectuó de manera espontánea en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y sin hacer propaganda a favor de alguno de los candidatos ni hacer llamado al voto de forma directa o indirecta.

- En ningún momento refirió los nombres de los candidatos postulados ni se hizo mención de los cargos por los que se postularon, por lo que no se realizó un llamado al voto de forma directa ni indirecta.
- La Sala Regional Especializada dejó de precisar cuáles elementos y referencias fueron los que consideró equivalentes a un llamado al voto a favor de los candidatos postulados por MORENA que aparecen en el video publicado en su cuenta de Facebook, considerando que esa cuestión lo priva de seguridad jurídica y viola sus derechos humanos pues se determinó la existencia de la infracción, sin que se cumpliera ni uno solo de los elementos materiales que la ley requiere para configurar la propaganda electoral.
- Al tener su domicilio en la Ciudad de México y ser diputado por una de las alcaldías de esa ciudad, en todo caso, sus mensajes solamente pudieron tener influencia en los habitantes de dicho territorio, es decir, no puede considerarse que el mensaje estaba dirigido a otras entidades de la República, ya que en ningún momento se menciona algún Estado, además, no tiene influencia alguna en entidades federativa diferentes a la Ciudad de México.
- Finalmente, refiere que, conforme al criterio emitido por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-268/2012, el

contenido de las páginas de internet no tiene una difusión automática o indiscriminada; ello, al ser un medio de comunicación electrónico inactivo o de carácter pasivo, es decir, que solo se puede acceder a las páginas electrónicas cuando exista un acto de voluntad en donde, con interés del usuario, se desee buscar determinada información sin que pueda considerarse como un acto que contravenga disposición electoral alguna.

Ahora, respecto al agravio por el que considera que los mensajes publicados en la red social Facebook no pueden calificarse como propaganda en términos del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es **infundado** puesto que, como se ha sentado en diversos precedentes de la Sala Superior<sup>6</sup>, las publicaciones realizadas en redes sociales sí pueden ser consideradas como propaganda electoral y, en consecuencia, son susceptibles de revisión y sanción en un procedimiento especial sancionador.

El artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras cuestiones, establece la definición de la propaganda electoral.

"Artículo 242.

[...]

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

[...]"

Ese precepto normativo refiere las conductas que se consideran propaganda electoral, sin referir de manera expresa la vía o medio que se utiliza para realizarla. Ante tal situación, esta Sala Superior ha

---

<sup>6</sup> SUP-REP-78/2019, SUP-REP-52/2019, SUP-REP-37/2019 y acumulados y SUP-REP-27/2019



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

considerado que, de una interpretación al artículo en cuestión, los escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones **pueden ser difundidos a través de diversas herramientas** como el radio, la televisión, impresiones colocadas en diversos puntos estratégicos y las **redes sociales**, siendo esta última herramienta una plataforma que en los últimos años se ha colocado como un principal medio de difusión para comunicar a la sociedad cualquier tipo de información; además de que sus características permiten el debate y las opiniones de los usuarios directamente con los titulares de las publicaciones y otros usuarios de la red social, peculiaridad que hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación y le brinde una popularidad que día a día aumenta.

Por tales razones se considera que, contrario a lo manifestado por el recurrente, las manifestaciones realizadas en redes sociales por las que los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes publican escritos, videos o imágenes, con la intención de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas sí se encuentran comprendidas dentro de la definición de propaganda electoral.

Máxime, que el artículo 242, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la propaganda electoral es la que elaboran, entre otros, militantes o simpatizantes.

Así, en el caso, para la calidad del sujeto se requiere que sea militante o simpatizante.

Al respecto, se debe decir que, no obstante que no esté acreditada en autos la militancia del recurrente en algún partido político, se le podría considerar, en términos generales, como simpatizante de MORENA.

La Sala Superior ha establecido que se entiende como “simpatizante” a quien tiene una fuerte afinidad con un partido político o asociación gremial cuando no está afiliado a una u otra entidad<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva de cercanía o vinculación con un partido político, la categoría de simpatizantes es una posición intermedia que existe entre el militante de un partido político, el cual tiene un vínculo directo con el mismo, pues se encuentra afiliado a este, y el simpatizante, que no cuenta con una preferencia específica respecto de ninguna fuerza política más allá de la emisión de su voto o la coincidencia con su ideario político para efecto del apoyo o emisión del sufragio.

En el caso, es evidente la coincidencia ideológica del recurrente con los postulados de MORENA, de ahí que se tenga por colmada la calidad del sujeto.

Por otra parte, como se ha dicho, el medio de difusión de la propaganda es genérico y se puede entender cualquiera que tenga como finalidad propagar, por ello puede ser el internet o redes sociales; en el caso se utilizó la red social Facebook, por lo cual también se tiene por satisfecho el medio de comisión.

Respecto a que no es propaganda, debido a que no se presenta de forma expresa una candidatura, porque no se mencionan los nombres de los candidatos; tal argumento resulta igualmente infundado, debido a que existen elementos suficientes para considerar que, aunque no se mencionen los nombres de los candidatos, la publicación, constituye propaganda electoral a favor de diversos candidatos. Tal aspecto, se analiza de forma pormenorizada en párrafos posteriores.

---

<sup>7</sup> *Diccionario Enciclopédico de derecho usual*, Argentina, editorial Heliasta S.R.L., 1989, t. VII R-S, p.428.



Por otro lado, esta Sala Superior considera que el argumento del recurrente por el que refiere que el mensaje publicado en su cuenta de Facebook se efectuó de manera espontánea en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y sin hacer propaganda a favor de alguno de los candidatos ni hacer llamado al voto de forma directa o indirecta es **infundado**.

Ello ya que, como lo razonó la Sala Regional Especializada, no es posible considerar que la publicación se realizó de manera espontánea ni en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, puesto que, en primer término, se trató de un video editado por lo que, como lo resaltó la Sala Regional Especializada, todas y cada una de las imágenes, frases y características del video fueron confeccionadas a propósito y antes de que se publicara, de ahí que no pueda considerarse que fue realizada de manera espontánea; en segundo término, se considera que, si bien no se señaló el nombre de los candidatos, los cargos a los que aspiraban ni el cargo del recurrente (diputado federal o presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados) aunado a que tampoco realizó de manera expresa un llamado al voto a favor de dichos candidatos, lo cierto es que el video publicado contenía frases e imágenes que, acorde a criterios establecidos por la Sala Superior, se pueden considerar **manifestaciones equivalentes funcionales** para efectos de actualizar una infracción electoral.

La Sala Superior llega a tal consideración al analizar en conjunto todas las características del video denunciado, siendo las siguientes:

1. La imagen del recurrente junto con la de los entonces candidatos a cargos de elección popular en los Estados de Aguascalientes, Baja California, Durango y Puebla,

2. La continua aparición del emblema de MORENA, instituto político que postula a los otrora candidatos,
3. Las frases “¡ESTE 2 DE JUNIO EL CAMBIO ESTÁ CON NOSOTROS!” y “PRONTO LLEGARÁ LA CUARTA TRANSFORMACIÓN”.

De una valoración conjunta de todos esos elementos, es dable concluir lo siguiente:

1. Muestra la imagen de los otrora candidatos, mismas que, al tratarse de competidores de un proceso electoral una vez que han concluido las campañas electorales, son reconocibles por la ciudadanía, específicamente por aquellos que pertenecen a los lugares en donde contendieron (Aguascalientes, Baja California, Durango y Puebla, respectivamente).
2. Muestra la imagen del recurrente Mario Martín Delgado Carrillo, actual diputado federal y presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, cargo que, al ser de representación popular y cuya labor principal es discutir y aprobar las leyes que reglamentan la conducta de una sociedad dada., resulta relevante y reconocible para los mexicanos.
3. Aparición recurrente del logo del partido político MORENA, situación que permite vincular a los candidatos con esa opción política, y aseverar que es este instituto político quien los postula.
4. Las frases “¡ESTE 2 DE JUNIO EL CAMBIO ESTÁ CON NOSOTROS!” y “PRONTO LLEGARÁ LA CUARTA TRANSFORMACIÓN”, expresiones que, al ser concatenadas con los elementos referidos, pueden ser interpretadas como favorables para los candidatos.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

Por otro lado, si bien no se refiere el nombre de los entonces candidatos, los Estados en donde compitieron, ni los cargos del recurrente, lo cierto es que el contenido integral del video permite advertir la intención de promover esas candidaturas; de modo que la difusión del video durante el periodo de veda electoral violó la normativa electoral.

En diverso orden de ideas, el motivo de disenso por el que el recurrente argumenta que la Sala Regional Especializada dejó de precisar cuáles elementos y referencias fueron los que consideró equivalentes a un llamado al voto a favor de los candidatos que aparecen en el video publicado, se considera **infundado**.

Ello, ya que la autoridad responsable al resolver el procedimiento especial sancionador sí precisó tales elementos y referencias.

En la resolución impugnada, precisamente en el apartado de caso concreto, la Sala Regional Especializada insertó y describió cada una de las imágenes y textos que conforman el video denunciado, posteriormente realizó su análisis conjunto concluyendo que, de las imágenes en donde aparecen los entonces candidatos, el denunciado, los logos y las frases (como la mención del día de la jornada), se constituyó propaganda electoral relativa a los diversos procesos electorales en curso.

A continuación, la Sala Regional Especializada realizó un análisis para, primeramente, determinar si se actualizan la infracción consistente a la vulneración al periodo de veda y, en segundo término, la relativa al uso indebido de recursos públicos; en el primer apartado, la autoridad responsable, a la luz de la jurisprudencia 42/2016 emitida por la Sala Superior de rubro: "*VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS*

## SUP-REP-87/2019

*PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS*"; realizó el estudio para determinar si, entre otros elementos, se actualizó el elemento material.

Al respecto, determinó que en la publicación, si bien no hay llamados expresos al voto, sí existen elementos que la jurisprudencia de la Sala Superior ha denominado equivalentes funcionales para efectos de actualizar una infracción electoral, tales como, "*¡ESTE 2 DE JUNIO EL CAMBIO ESTÁ CON NOSOTROS!*" y "*PRONTO LLEGARÁ LA CUARTA TRANSFORMACIÓN*", mismos que constituyen una alusión a la pasada jornada electoral, así como la difusión de una ideología política justamente en un período del proceso electoral, cuando ello está constitucional y legalmente prohibido; además de que, en la mayor parte del video denunciado se aprecia su imagen junto a la de los entonces candidatos postulados por MORENA.

Además, la Sala Regional responsable refirió que, como lo consideró la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-52/2019, el análisis de los elementos explícitos de los mensajes no puede ser únicamente una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye necesariamente el análisis del contexto integral del mensaje y las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de solicitud de un apoyo electoral expreso, o bien, un "***significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca***".

Ante tal situación, no es dable considerar que la autoridad responsable lo privó de seguridad jurídica o violó sus derechos humanos pues, contrario a lo manifestado por el recurrente, la resolución dictada por la Sala Regional Especializada sí analizó el contexto y contenido de la publicación denunciada determinando cuáles elementos y referencias



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

fueron los que consideró equivalentes a un llamado al voto a favor de los candidatos que aparecen en el video publicado, cumpliéndose con ello los elementos materiales dispuestos en la ley para configurar la propaganda electoral.

De ahí lo infundado del agravio.

Por otro lado, la Sala Superior considera que el agravio por el que el recurrente refiere que, en todo caso, la publicación del video solamente pudo tener influencia en la Ciudad de México al considerar que ahí es en donde tiene su domicilio y fue electo como diputado por una de las alcaldías de esa Ciudad, es **infundado**.

Ello ya que, contrario a lo argumentado por el recurrente, la Cámara de Diputados, acorde al artículo 51, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de **representantes de toda la nación** y no solamente de los distritos o circunscripciones en donde fueron electos.

Por lo tanto, no es dable considerar que los ámbitos de responsabilidad de los diputados solamente se circunscriben al lugar en donde fueron postulados y electos, por lo que estos representantes populares deben tener deber de cuidado para no incidir en ningún proceso electoral que se celebre tanto a nivel federal como estatal y municipal.

En conclusión, como acontece en el caso, en principio, todos los mensajes que emita un diputado federal en los cuales no se refiera a un destinatario concreto o específico estarán dirigidos a todos los ciudadanos que integran la República Mexicana, dada su calidad de representantes de la Nación.

De ahí que el agravio referido se considere **infundado**.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional considera que el agravio por el que refiere que, conforme al criterio emitido por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-268/2012, el contenido de las páginas de internet no tiene una difusión automática o indiscriminada, ello al ser un medio de comunicación electrónico inactivo o de carácter pasivo, es decir, que sólo se puede acceder a las páginas electrónicas cuando exista un acto de voluntad en donde, con interés del usuario, se desee buscar determinada información sin que pueda considerarse como un acto que contravenga disposición electoral alguna, se considera **infundado**.

Si bien, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-268/2012 determinó que las redes sociales son un medio de comunicación de carácter pasivo, ya que solo tienen acceso a ellas las personas que cuentan con un dispositivo electrónico, acceso a internet y el interés de búsqueda en dichas plataformas digitales, dicho criterio ha ido mutando y en la actual integración de la Sala Superior se ha considerado que en ciertos casos las publicaciones arrojadas en las redes sociales sí son susceptibles de revisión y, en los supuestos en donde se actualicen los elementos respectivos, pueda considerarse como un acto que contravenga principios y disposiciones electorales.

Al respecto, se ha considerado que las nuevas tecnologías de la comunicación, entre ellas, el internet y las redes sociales, juegan un papel relevante en los sistemas democráticos, pues han dado un giro hacia una etapa de interacción virtual, en donde la circulación de ideas entre los actores políticos y la ciudadanía es cada vez más frecuente, ya sea para emitir opiniones, intercambiar ideas o propuestas; o bien, para mostrar una imagen o mensaje que busca posicionar una opinión



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

personal en torno a un tema de interés general o, en su caso, pretender influir en las preferencias políticas o electorales de las personas, entre la infinidad de actividades que a través de ellas se puedan realizar.

Por lo tanto, si bien, las nuevas tecnologías de la comunicación han potencializado el ejercicio de los derechos humanos a expresarse libremente y participar en las cuestiones político-electorales del país; también es importante tener claro que estos derechos no pueden considerarse absolutos ni ilimitados, ya que de no ajustarse a los parámetros constitucionales, convencionales y legales, entre los que se encuentran las restricciones temporales y de contenido relacionadas con la difusión de propaganda política o electoral, pueden ser susceptibles de constituir una infracción en la materia, más aún, dentro del contexto de un proceso electoral.

Por lo tanto, el criterio referido por el recurrente no puede considerarse vigente, ya que la tecnología y su uso han cambiado y seguirán cambiando conforme pase el tiempo, por lo que las perspectivas adoptadas por los órganos jurisdiccionales deben adecuarse a la realidad y el contexto determinados sin que forzosamente deban estar constreñidos a adoptar los criterios pasados en todos los asuntos futuros.

Asimismo, es ineficaz la alegación de que al no ostentarse como diputado federal o presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, pueden considerarse como manifestaciones realizadas por una persona física con derechos humanos a la libre expresión, información, opinión y asociación política; ello debido a que a la vulneración a la prohibición de difundir propaganda electoral en el periodo de veda electoral, aplica a todo ciudadano que simpatice con algún partido político, funcionario público, partido político, coalición o candidato, durante ese plazo.

En efecto, para tener por acreditada la infracción únicamente se requiere la existencia de propaganda electoral y que la misma sea difundida en el periodo de veda y que el sujeto activo de la infracción reúna alguna de las características mencionadas en el párrafo que antecede.

Por tal motivo, al estar acreditada la existencia de propaganda electoral y que se difundió durante el periodo de veda y que el ciudadano denunciado se ostenta en su página personal de Facebook como Diputado Federal y Presidente de la Junta De Coordinación Política de la Cámara de Diputados, es que se tiene por configurada la infracción en comento por parte del ciudadano denunciado, en su calidad de diputado federal, de ahí que no asista razón al recurrente.

**C) Inexistencia de la transgresión al artículo 134, párrafo séptimo, constitucional por violación a los principios de neutralidad y equidad, ya que el recurrente actuó en su ejercicio de libertad de expresión**

El recurrente aduce que, si bien es cierto que es un servidor público, en el video publicado en ningún momento se ostentó como diputado federal o presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados sino que se realizó bajo el carácter de un persona física con derechos humanos a la libre expresión, información, opinión y asociación política; es decir, bajo la esfera privada de su vida, por lo que la afirmación de la Sala Regional especializada relativa que se acreditó el uso indebido de recursos públicos por ostentarse como diputado federal o presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados nunca sucedió.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

El concepto de agravio, **suplido en su deficiencia se considera fundado**, conforme a los siguientes argumentos.

En principio se debe expresar que no obsta para los razonamientos subsecuentes, que se haya tenido por acreditada la infracción de vulneración a la veda electoral, debido a que esa circunstancia no actualiza *ipso iure* la afectación a los principios de neutralidad e imparcialidad de los legisladores, debido a que la Sala Superior ha considerado lo siguiente, respecto al tema.

En una Democracia Constitucional, la libertad de expresión goza de una amplia protección para su ejercicio, porque constituye un componente fundamental para la existencia del propio régimen democrático.

En el orden jurídico nacional, tales derechos se enmarcan en lo dispuesto por los artículos 1°, 6° y 7° párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen, en esencia que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia norma contempla, asimismo indican que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Por tanto, es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Asimismo, en el derecho convencional, la libertad de expresión goza también de una importante protección, tal como se desprende de diversos instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 19); y de la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 13). Ambos tratados disponen en esencia, que la libertad de expresión se puede ejercer por cualquier

medio e involucrar opiniones concernientes a todo tópico, porque no existen temas susceptibles de una censura previa, sino más bien, sujetos a responsabilidades ulteriores.

En la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión se concibe como uno de los mecanismos fundamentales con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

En el sistema dual que ha confeccionado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia, que se integra a nuestro orden jurídico, en los términos que lo orienta el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la posición que ha seguido la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha establecido que la libertad de expresión, en sus dos dimensiones, individual y social, **debe atribuirse a cualquier forma de expresión.**

Al efecto, el Tribunal Interamericano ha sostenido que las libertades de expresión e información consagran la libertad de pensamiento y expresión, así como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones.<sup>8</sup>

De igual forma, esta Sala Superior ha sostenido que tales libertades (de expresión e información) deben ser garantizadas en forma simultánea, a fin de dotar de efectividad el derecho a comunicar puntos de vistas diversos y generar la libre circulación de información, ideas, opiniones y

---

<sup>8</sup> Véase caso: *La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile)*.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-87/2019

expresiones de toda índole para fomentar la construcción de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos<sup>9</sup>.

La libertad de expresión de los funcionarios públicos, entendida más como un deber/poder de éstos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente),<sup>10</sup> implica que éstos tengan la posibilidad de emitir opiniones en contextos electorales siempre que con ello no se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y neutralidad en la contienda.

Así, en el marco de los procesos electorales, las libertades de expresión e información asumen un papel esencial, porque se erigen como un auténtico instrumento para generar la libre circulación del discurso y debate políticos, a través de cualquier medio de comunicación esencial para la formación de la opinión pública de los electores y convicciones políticas.

En esa línea, la Suprema Corte del país, ha destacado que la dimensión política de la libre expresión en una Democracia, mantiene abiertos los canales para el disenso y el intercambio político de las ideas y opiniones, en tanto contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado mayormente informado<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Véase el juicio ciudadano con clave de expediente SUP-JDC- 1578/2016.

<sup>10</sup> La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que “las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- **sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión**, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía” (T-627/2102).

También ha sostenido que “Los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son (i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional” (T-627/2102).

<sup>11</sup> Véase tesis de jurisprudencia 1ª. CDXIX/2014, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, de que la libertad de expresión, “**en todas sus formas y manifestaciones**” es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas; asimismo, que toda persona “*tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma*”; empero, los derechos en mención no son absolutos, por lo que pueden ser objeto de restricciones.

En el **Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica** la Corte determinó que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dependerán de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo; sin embargo, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala del derecho fundamental que se pretenda proteger<sup>12</sup>.

En suma, es dable afirmar que en **el bloque de constitucionalidad** existe una posición homogénea en el sentido de que cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y en ese sentido, los límites habituales de la

---

**DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**”, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, página 234.

<sup>12</sup> El Tribunal Interamericano señaló en el caso **Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela**, que dicho órgano...*ha reiterado numerosas veces la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática, especialmente aquella referida a asuntos de interés público. Con todo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede estar sujeta a restricciones, en particular cuando interfiere con otros derechos garantizados por la Convención. Por lo anterior, no sólo es legítimo, sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos.*



libertad de expresión se ensanchan en temas de interés público, a fin de generar un verdadero debate democrático, en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.

Cabe destacar que, en el tema de las restricciones a la libertad de expresión, existen diversas variantes, las cuales han sido aceptadas al ser proporcionales en un sentido lato. Tal es el caso de las restricciones temporales, como el periodo de veda electoral, tres días previos al de la elección, en el cual no se puede difundir propaganda electoral, debido a que se debe dejar reflexionar al electorado; así, la limitación al derecho de libertad de expresión, respecto de la veda electoral, es una restricción que se ha considerado válida por la Sala Superior.

Ahora, sobre los principios de neutralidad y la imparcialidad, se debe explicar que, en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, se señala lo siguiente.

Por una parte, se establece 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. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Así, estableció que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, 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.

La Sala Superior precisa que se viola el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos<sup>13</sup>.

De esta manera, la Sala Superior ha considerado que el artículo 134 de la Constitución Federal forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete; y que con dicha reforma se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.

**El párrafo séptimo del artículo 134**, establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una

---

<sup>13</sup> Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-27/2013.



influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos<sup>14</sup>.

Para atender esta obligación, esta Sala Superior ha considerado dentro del análisis de casos, los siguientes elementos:

- **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 neutralidad.<sup>15</sup>
- **Obligaciones de autoridades en proceso electoral:** carácter auxiliar y complementario.<sup>16</sup>
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.<sup>17</sup>
- **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 inhábiles.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-678/2015.

<sup>15</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: "**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 108 a 110.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> Sala Superior, sentencia dictada el 22 de octubre de 2015 en el SUP-JRC-0678/2015 p. 378.

<sup>18</sup> Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 14/2012, de rubro "**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 11 y 12; y Tesis L/2015, de rubro "**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 56 y 57.

## SUP-REP-87/2019

- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.<sup>19</sup>
- **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 neutralidad.<sup>20</sup>

En ese sentido, la naturaleza de los poderes públicos es 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 las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

1) **Poder ejecutivo:** encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el poder legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>21</sup> o local:

a) **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

<sup>19</sup> 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**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 75 y 76.

<sup>20</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, re 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**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 65 y 66.

<sup>21</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional, dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.<sup>22</sup>

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.

- b) Miembros de la administración pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del poder ejecutivo.<sup>23</sup>

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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

- 2) **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 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, el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

- 3) **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 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.

En modo alguno podría hacer promoción que implique coacción o condicionamientos relacionados con su función parlamentaria.

- 4) **Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público.<sup>24</sup>

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas,<sup>25</sup> 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: el cargo, el poder público al que se adscribe (poder ejecutivo,

<sup>24</sup> Criterio previsto en la Jurisprudencia (Constitucional) P./J. 12/2008, de rubro: **“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS”**. Semanario Judicial de la Federación, Novena época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

<sup>25</sup> Criterio previsto en la Jurisprudencia (Constitucional) P./J.46/2015, 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”**. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, libro 26, enero de 2016, tomo I, p. 339.

legislativo, judicial u organismos autónomos), el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo; las funciones que ejerce, la influencia y grado de representatividad del Estado o entidad federativa, el vínculo con un partido político o una preferencia electoral, entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible uso indebido de sus funciones públicas.

Tales planteamientos tampoco resultan ajenos a los criterios adoptados por esta Sala Superior. En sus precedentes, este tribunal ha reconocido las diversas calidades con las que una persona conduce sus acciones: como funcionario público, como afiliado de algún partido y como ciudadano, por lo que las bases de regulación y sanción pueden encontrarse en diversas legislaciones.<sup>26</sup>

Finalmente, este órgano jurisdiccional ha sostenido que de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Electoral, se deriva la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular<sup>27</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, se reitera, la Sala Superior considera **sustancialmente fundado** el motivo de disenso relativo a que, la Sala

---

<sup>26</sup> Criterio previsto en la tesis electoral CIII/2002, de rubro: "**MILITANTES DE UN PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON LA QUE SE HAYAN OSTENTADO**". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, páginas 163 y 164.

<sup>27</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional en el expediente SUP-JRC-66/2017.



Regional Especializada al considerar al actor como infractor del artículo 134, constitucional, por faltar a su deber de imparcialidad y neutralidad, indebidamente restringe su derecho de libertad de expresión.

Lo anterior es así, toda vez que como acertadamente lo señala el promovente, la autoridad responsable limitó su derecho de libertad de expresión por el hecho de ostentar el cargo de diputado federal. Sin embargo, la Sala responsable dejó de analizar otros elementos para poder sustentar la conclusión a la que llegó.

Tal como se ha indicado, la libertad de expresión cuenta con una tutela reforzada que tiene como uno de sus principales fundamentos al régimen democrático. A pesar de ello, por regla general los derechos humanos no son absolutos, y pueden ser restringidos debido a la constante interacción con otros derechos. Esos límites permiten la confluencia de los derechos fundamentales en las relaciones que unos y otros tienen al momento de ser materializados por cada ciudadano.

Lo anterior no significa que las intervenciones a los derechos humanos (como en el caso) puedan ser arbitrarias o excesivas. El artículo 1° constitucional establece que cada uno de los derechos se debe interpretar de la manera que más favorezca a la persona, es decir, que potencialice su contenido en aras de otorgarle una mayor protección.

Asimismo, el principio *pro persona* permite la modulación de las restricciones atendiendo a los criterios que tengan menor incidencia en el derecho fundamental. Esto es, se trata de una interpretación restrictiva del límite o restricción al derecho, con la finalidad de no hacerla desproporcional al grado tal, que haga nugatorio su ejercicio.

## SUP-REP-87/2019

En ese sentido, la libertad de expresión, y particularmente aquélla que se desarrolla en el contexto del debate político, cuenta con restricciones que permiten la protección no solo de otros derechos fundamentales, sino también de diversos principios que hacen posible la celebración de elecciones libres, auténticas equitativas e imparciales.

Por tanto, si bien la Sala Superior ha reconocido la existencia de esos límites a la libertad de expresión, también ha sido enfática en que, al tratarse de restricciones a un derecho humano, su modulación debe ser acorde a lo establecido por el artículo 1° constitucional, esto es, realizando una interpretación que lesione en la menor medida posible al derecho humano en juego.

En el caso, le asiste la razón al demandante cuando señala que la Sala Regional Especializada restringe indebidamente su derecho de libertad de expresión, pues como se señaló, la modulación interpretativa debe intervenir en la menor medida posible al derecho fundamental referido.

Así, entre los elementos y contextos a tomar en cuenta debían vincularse al **ejercicio de su cargo como funcionario** a la luz de la acreditación de otros supuestos como:

- 1) El uso indebido de recursos públicos.
- 2) Esas expresiones condicionen o coaccionen el voto del electorado respecto del ejercicio de su función.

Sin embargo, como se aprecia, la Sala Regional Especializada únicamente tomó en cuenta el carácter con que se ostentó el actor y el



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

llamamiento al voto en las manifestaciones del recurrente, máxime que se resolvió la no utilización de recursos públicos por la autoridad responsable.

Ello evidencia que la interpretación de la Sala responsable fue indebida, pues como se dijo, el sólo hecho de que el actor se ostente con el cargo público que ejerce —*legislador federal*—, no implica por sí misma una violación al principio de imparcialidad.

Las manifestaciones expresas en apoyo a un determinado candidato o grupo de candidatos por un legislador no vulneran los principios de neutralidad e imparcialidad, siempre que **no condicionen o coaccionen el voto del electorado**, pues en tales casos dichas expresiones resultan opiniones que forman parte del debate público, el cual debe maximizarse durante los procesos electorales.

Lo anterior, considerando en el caso particular, que las interacciones entre integrantes del poder legislativo y la ciudadanía, a la luz de su carácter manifiestamente representativo, contribuyen de alguna manera a la formación de la opinión pública y al debate de ideas sobre la viabilidad, continuación e implementación de ciertas políticas públicas o perspectivas políticas, por lo que la manifestación pública de un legislador de apoyo a favor o en contra de un partido político o candidato en redes sociales encuentra sustento **siempre y cuando no haya involucrado el uso de recursos públicos y no se ejerza presión o condicionamiento alguno respecto del ejercicio de las funciones públicas que ejerce.**

En el caso, no se desprende que el legislador haya usado su cargo a fin de coaccionar al electorado para que sufragara a favor de determinada

opción política, porque se limita a presentar ante la ciudadanía a un conjunto de candidatos, sin expresar alguna frase por la cual se pueda, si quiera de forma indiciaria, presumir coacción a los electores.

Además, se debe tener presente, que es un tema fuera de litis, que la Sala Regional Especializada concluyó que no hubo uso de recursos públicos, para la creación y difusión del material motivo de denuncia.

Asimismo, destaca que el **medio de difusión** de los videos fue una red social, que como se ha descrito, deviene en una herramienta útil para favorecer el intercambio de información y la maximización de derechos.

En ese sentido, se ha convocado a que la postura que se adopte en las medidas que impacten las redes sociales, esté orientada a la salvaguarda de la libre interacción entre los usuarios, asumiendo el necesario involucramiento cívico y político de la ciudadanía.

Además, no se advierte un contexto de sistematicidad, o un comportamiento inusual o injustificado que pudiera suponer un supuesto de fraude a la ley.

Así, la Sala Superior considera que tal conclusión atiende a la finalidad que persigue la prohibición que se analiza, cuyo propósito es 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, de forma tal que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por un parlamentario fuera del ámbito de sus funciones, cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones públicas.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

Lo anterior es consistente con un modelo democrático que incide lo menos posible en la libertad de expresión, que maximiza el debate público y permite una comunicación adecuada para la ciudadanía, teniendo en cuenta que conforme al ordenamiento jurídico vigente, en principio, todas las formas de expresión están constitucionalmente protegidas<sup>28</sup>; y se considera que la libertad para externar pensamientos y hacer circular ideas constituye, en lo individual, una vía para el desarrollo de la personalidad; y en lo social, representa un bien de carácter instrumental que permite la toma informada de decisiones, enriquece el debate público y aumenta la calidad de la democracia.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que la Sala Regional Especializada no analizó debidamente el contexto y contenido de los promocionales objeto de denuncia, y realizó una interpretación restrictiva de los límites impuestos a la libertad de expresión cuando es ejercida por legisladores.

En efecto, en la resolución no se analizó de manera integral el contexto, el contenido del video y el medio de difusión, cuestión que lo llevó a restringir indebidamente el derecho de libertad de expresión del legislador, en tanto que no tomó en cuenta que para la elaboración del mensaje no se utilizaron recursos públicos, y que tampoco se difunden expresiones que coaccionen el voto con motivo del ejercicio de sus funciones.

---

<sup>28</sup> Véase la tesis de clave CDXXII/2014, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN*. 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 13, diciembre de 2014; Tomo I; Pág. 237; registro IUS 2008106

## SUP-REP-87/2019

Por tanto, la resolución reclamada no se encuentra justificada, razón por la cual debe revocarse, por cuanto hace a la existencia de esta infracción.

Similar criterio asumió la Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave de expediente SUP-JDC-865/2017.

Debe destacarse que entre el precedente y el caso que ahora se resuelve existen las siguientes diferencias fácticas.

En el precedente, el congresista local denunciado realizó y difundió en Facebook dos videos que supuestamente grabó en las instalaciones de la legislatura local, en los cuales divulgaba la plataforma electoral del entonces candidato a la Gubernatura, Alfredo del Mazo Maza, postulado por la otrora Coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social, en el proceso electoral dos mil dieciséis-dos mil diecisiete en el Estado de México y solicitaba expresamente el voto a su favor.

Mientras que, en el caso, Mario Martín Delgado Carrillo publicó en su cuenta de Facebook, donde se identifica como Diputado Federal y Presidente de la Junta De Coordinación Política de la Cámara de Diputados, un video en el que aparece con diversos candidatos postulados por MORENA, en los procesos electorales que se desarrollaron en este año.

Otra circunstancia fáctica por destacar es que en el precedente el diputado local Jesús Pablo Peralta García, hizo uso de la voz, para exponer su opinión y solicitar el voto de forma expresa a favor del entonces candidato a gobernador. En tanto que, en el presente caso, el



denunciado no emitió algún discurso ni hizo uso de la voz de forma directa, a fin de fijar su posición y solitud expresa de voto.

En tal sentido, si al resolver el precedente, la Sala Superior estimó que el diputado local no incurrió en la infracción que se le atribuyó, a pesar de haber grabado los videos presuntamente en el recinto legislativo, de haber difundido una plataforma electoral y de haber solicitado expresamente el voto a favor de un candidato; con mayor razón en el presente caso debe concluirse que Mario Martín Carrillo Delgado no incurrió en infracción al párrafo séptimo, del artículo 134, constitucional, pues el video que difundió no fue grabado en el edificio en que desempeña su labor legislativa, ni presentó expresamente alguna plataforma electoral.

#### **D) Violación a los principios de legalidad y congruencia.**

El recurrente aduce que la incongruencia resulta de que la Sala Especializada declaró la existencia de la infracción atribuida a Mario Martín Delgado Carrillo y la inexistencia de que la que se atribuyó al partido político Morena. Agrega, que se trata del mismo acto reclamado, por lo que lo razonable sería que, tanto al servidor público como al instituto político se les tuviera por absueltos de las infracciones atribuidas.

El planteamiento del recurrente resulta **infundado**, en atención a que el partido político no tiene una responsabilidad directa, ni la calidad de garante o deber de cuidado respecto del servidor público involucrado.

Los partidos políticos sólo tienen la calidad de garantes respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, sin embargo, no son

responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan estos últimos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

Efectivamente, no es jurídicamente posible vincular la responsabilidad de conductas realizadas por servidores públicos en ejercicio de sus atribuciones con los partidos políticos, pues implicaría reconocer que los partidos se encuentran en una relación de supra a subordinación respecto de ellos, es decir, que los partidos pudieran ordenar a los funcionarios cómo cumplir sus atribuciones legales.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo determinado por la Sala Superior en la jurisprudencia **19/2015**<sup>29</sup> de rubro y texto siguientes:

**CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.** De la interpretación de los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la jurisprudencia de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES", se obtiene que los partidos políticos tienen la calidad de garantes respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, derivado de su obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad; sin embargo, no son responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan estos últimos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

---

<sup>29</sup> Consultable en las páginas 20, 21 y 22 de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral de este Tribunal, año 8, número 17, 2005.



En este sentido, a juicio de este órgano jurisdiccional, no es dable que Mario Martín Delgado Carrillo sea absuelto de la infracción atribuida a su persona, porque Morena no fue sancionado al no acreditarse la *culpa in vigilando* que se le atribuía. Lo anterior, ya que el recurrente actuó en su calidad de servidor público, lo cual exculpa al partido político de responsabilidad. Máxime que en el supuesto de que este incurriera en una responsabilidad, quedaría constreñido a las disposiciones atinentes en materia de responsabilidades de servidores públicos, al ser actualmente Diputado Federal y Presidente de la Junta De Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

#### **E) Inviolabilidad de las opiniones de los diputados**

El recurrente alega que al ser diputado federal goza de la inviolabilidad parlamentaria, respecto de las manifestaciones que emita en su calidad de representante de la Nación.

Tomando en consideración lo resuelto en los apartados anteriores, este argumento deviene **inoperante**, dado que se ha considerado que para la actualización de la vulneración a publicar o difundir propaganda electoral en periodo de veda electoral, no se requiere una calidad especial del sujeto activo de la infracción y, por otra parte, se ha considerado que no se actualiza la infracción a la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad; por ende, resulta ocioso analizar este concepto de agravio, debido a que en nada beneficiaría al actor.

#### **F) Aplicación errónea de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

## SUP-REP-87/2019

El recurrente señala que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, invocada por la Sala responsable como una de las disposiciones para dar fundamento a la vista ordenada a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ha perdido vigencia en su aplicación, al estar abrogada.

El agravio es **fundado, pero inoperante** por las siguientes razones.

El dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *“Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”*.

Así, en su artículo segundo se expide la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya aplicación es de orden público y de observancia general en toda la República, teniendo como principal objeto distribuir competencias para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran.

El mencionado Decreto inició su vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el diecinueve de julio de dos mil dieciséis.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-87/2019**

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro del año siguiente a la fecha antes mencionada.<sup>31</sup>

En este sentido, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete -antes de esta fecha, continuó aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas vigente-, abrogando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Segundo. Dentro del año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

<sup>32</sup> Tercero. La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

**SUP-REP-87/2019**

En ese orden, la Sala Especializada no debió invocar como fundamento de la vista que ordenó dar la ley federal que quedó abrogada.

Ahora bien, aunque resulta fundado el agravio, tal violación no trasciende al sentido de la resolución impugnada, dado que la vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es jurídicamente correcta.

Lo anterior, porque como ya se analizó, uno de los tres ordenamientos utilizados por la Sala responsable para fundamentar lo ordenado, quedó sin vigencia. Sin embargo, la mención a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos puede entenderse como referida a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en virtud que contienen disposiciones en similares términos, como se aprecia del siguiente cuadro comparativo:

<b>LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	<b>LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS</b>
ARTICULO 2.- Son <b>sujetos</b> de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.	Artículo 4. Son <b>sujetos</b> de esta Ley: I. Los Servidores Públicos; II. Aquellas personas que habiendo fungido como Servidores Públicos se ubiquen en los supuestos a que se refiere la presente Ley, y III. Los particulares vinculados con faltas administrativas graves.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.



ARTICULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes **obligaciones**:

XIX-D.- Abstenerse de infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos;

Artículo 7. Los Servidores Públicos **observarán** en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

**I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;**

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

	<p>VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;</p> <p>VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;</p> <p>VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;</p> <p>IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y</p> <p>X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.</p>
--	---

Sin que sea óbice a lo anterior, el argumento del recurrente relativo a que en el caso concreto no existe Ley ni fundamento legal alguno para que la Sala responsable ordenara al mencionado órgano sancionarlo, en virtud que como se advierte de lo antes transcrito, cuenta con disposiciones esencialmente similares.

Máxime que era innecesario que la Sala Regional Especializada citara los preceptos legales que en su concepto actualizan la conducta, toda vez que el órgano de control interno cuenta con amplias atribuciones para investigar, determinar o en su caso sancionar, el incumplimiento de las obligaciones administrativas de los servidores públicos de la Cámara de Diputados.



En diversa alegación, el recurrente expresa que como diputado no tiene superior jerárquico y la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, ejerce sus funciones respecto a servidores públicos distintos a los diputados, por lo que fue indebida la vista ordenada por la responsable.

Se considera que es **infundado** el concepto de agravio, dado que los artículos 53 y 113, de la Ley Orgánica del Congreso no precisan que la Contraloría únicamente conozca de posibles infracciones en materia administrativa respecto de servidores públicos de la Cámara, distintos a los diputados.

Incluso, el mencionado artículo 113, prevé que la Contraloría puede auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara, por lo que, si bien la Contraloría no es un órgano que sea jerárquicamente superior a los diputados, tiene facultades para conocer de faltas por responsabilidades administrativas de los legisladores.

#### **QUINTO. Efectos.**

Toda vez que resultó fundado el concepto de agravio concerniente a la no vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad, se debe modificar la resolución impugnada, en los siguientes términos:

1. Se deja subsistente la declaratoria de vulneración a difundir propaganda electoral en periodo de veda electoral.

2. Se revoca la declaratoria de infracción a los principios de neutralidad e imparcialidad.

En consecuencia, se modifica la vista ordenada por la Sala Regional Especializada a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para efecto de que únicamente se tenga por acreditada la infracción consistente en difundir propaganda electoral en periodo de veda electoral.

Por lo expuesto y **fundado**, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **modifica** la resolución combatida, para los efectos previstos en el último considerando de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

Así, por **unanidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe.**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-87/2019

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA  
MATA PIZANA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCIA HUANTE**



TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**CERTIFICACIÓN**

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones del **Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera**, Presidente de este órgano jurisdiccional, **C E R T I F I C A**: Que la foja que antecede con número setenta y uno forma parte de la sentencia dictada por esta Sala Superior en el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-87/2019**, interpuesto por Mario Martín Delgado Carrillo.-DOY FE. -----

Ciudad de México, diez de julio de dos mil diecinueve. -----

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

  
**BERENICE GARCÍA HUANTE**

  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS