



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-74/2024

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

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

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO

SECRETARIO: ENRIQUE MARTELL CHÁVEZ

COLABORÓ: DANIEL ERNESTO ORTÍZ GÓMEZ

Ciudad de México, febrero veintiocho de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso indicado al rubro, en el sentido de **revocar parcialmente** la diversa dictada por la Sala Regional Especializada<sup>2</sup> en el procedimiento especial sancionador<sup>3</sup> **SRE-PSC-13/2024**, para los efectos que se precisan en la presente ejecutoria.

### I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia.** El tres de noviembre de dos mil veintitrés, Ángel Clemente Ávila Romero, en su carácter de representante propietario del PRD ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>4</sup> denunció al Partido Verde Ecologista de México<sup>5</sup> por la supuesta difusión de propaganda gubernamental, actos

<sup>1</sup> En adelante PRD o recurrente.

<sup>2</sup> En lo subsecuente SRE o responsable.

<sup>3</sup> En lo sucesivo PES.

<sup>4</sup> En adelante INE.

<sup>5</sup> En adelante PVEM.

anticipados de precampaña, así como el uso indebido de la pauta por la difusión de los promocionales de radio y televisión denominados SPOT VERDE CDMX PROG SOC, SPOT VERDE JALISCO PROG SOC FOLIO y SPOT VERDE YUC PROG SOC FOLIO, los cuales fueron pautados como parte de su prerrogativa local de precampaña en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán.

A decir del quejoso, en los dichos promocionales se nombra y se visualiza al presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, así como logros de su gobierno a través de programas sociales, y que de esta forma se llama a votar a la ciudadanía de las referidas entidades federativas en favor del PVEM.

Por tales motivos, el promovente solicitó la adopción de medidas cautelares, a fin de que se suspendiera la difusión de los referidos promocionales.<sup>6</sup>

**2. Admisión de la queja y reserva de emplazamiento.** El seis de noviembre de dos mil veintitrés se admitió a trámite la queja y se reservó el emplazamiento al tener diligencias de investigación por desahogar; asimismo, mediante acuerdo del día siguiente se determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el promovente.

**3. Sentencia impugnada SRE-PSC-13/2024.** Integrado el expediente del procedimiento respectivo, el veinticinco de enero siguiente, la SRE emitió sentencia en la que declaró inexistentes las infracciones atribuidas al PVEM.

---

<sup>6</sup> Mediante acuerdo ACQyD-INE-258/2023 de siete de noviembre de 2023, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada por el promovente, porque, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, consideró que el promocional era de naturaleza política y de índole genérica ya que no contenía expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicitara el apoyo en favor o en contra de una opción electoral



4. **SUP-REP-74/2024.** El veintinueve de enero de este año, el PRD interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador contra la sentencia señalada en el punto anterior, y al respecto la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el presente expediente, el cual turnó a su propia ponencia para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>7</sup>

5. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, se acordó radicar, admitir y cerrar instrucción en el expediente en que se actúa y procedió a formular el proyecto de sentencia.

## II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver este asunto, por ser de su conocimiento exclusivo<sup>8</sup>, al impugnarse una sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en un Procedimiento Especial Sancionador.

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia.** El recurso satisface los presupuestos en cuestión<sup>9</sup>, de conformidad con lo siguiente:

**2.1. Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la responsable; indica el nombre del recurrente y de quien comparece en su representación, identifica la sentencia impugnada, los hechos y agravios que le causa, y cuenta con firma autógrafa.

<sup>7</sup> En lo sucesivo, Ley de Medios.

<sup>8</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 166, fracciones V y X, y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, numeral 2, inciso f); 4, numeral 1 y 109, numeral 1, inciso a) y numeral 2, de la Ley de Medios.

<sup>9</sup> En términos de los artículos 4, párrafo 2, 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso a) y 13 de la Ley de Medios, aplicables en lo conducente según lo dispuesto en el diverso 110 de la propia Ley procesal.

**2.2. Oportunidad.** Se tiene por colmado el requisito de presentación de la demanda dentro del plazo de tres días<sup>10</sup>, tomando en consideración que la sentencia impugnada se notificó el veintiséis de enero<sup>11</sup>, por lo que, si la demanda se presentó el veintinueve siguiente, según se advierte del sello de recibido de la demanda respectiva, es evidente su presentación oportuna.

**2.3. Legitimación, personería e interés jurídico.** El PRD está legitimado para interponer el presente recurso, pues figura como denunciante en la queja inicial; además, comparece mediante su representante propietario acreditado ante el Consejo General del INE y cuenta con interés jurídico al considerar que la sentencia impugnada es contraria a Derecho.

**2.4. Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse de manera previa, por lo que se tiene por satisfecho el requisito referido.

### **TERCERA. Caso concreto.**

#### **3.1. Contexto de la controversia.**

##### **Queja.**

La controversia tiene su origen en la queja interpuesta por el PRD en contra del PVEM, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental, actos anticipados de precampaña, así como el uso indebido de la pauta por la difusión de los promocionales de radio y televisión denominados SPOT VERDE CDMX PROG SOC, SPOT VERDE JALISCO PROG SOC FOLIO y SPOT VERDE YUC PROG SOC

<sup>10</sup> Artículo 109, apartado 3, de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> Véase fojas 107 y 108 del expediente electrónico SRE-PSC-13/2024.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-74/2024

FOLIO, los cuales fueron pautados como parte de su prerrogativa local de precampaña en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán.

Se denunció que en dichos promocionales se nombra y se visualiza al presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, así como logros de su gobierno a través de programas sociales, siendo de esta forma por la cual se llama a votar a la ciudadanía de las referidas entidades federativas en favor del PVEM.

Es preciso señalar que no es motivo de controversia por las partes que el contenido del material denunciado es el siguiente:

- Ciudad de México

RA00924-23 "VERDE CDMX PROG SOC"
<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente. Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores. El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria. La 4T también es Verde. Partido Verde Ciudad de México</p>

RV00782-23 "VERDE CDMX PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
	<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente. Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores. El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria. La 4T también es Verde. Partido Verde Ciudad de México</p>

- Jalisco

RV00780-23 "VERDE JALISCO PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
	<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Jalisco</p>

RA00924-23 "VERDE JALISCO PROG SOC"
<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Jalisco</p>

- Yucatán

RV00779-23 "VERDE YUC PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
	<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Yucatán</p>



RA00920-23 "VERDE YUCATÁN PROG SOC"
<p><b>Voz hombre:</b> Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Yucatán</p>

Asimismo, tampoco es motivo de cuestionamiento que, conforme al reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, se tuvo que los promocionales denunciados fueron pautados por el PVEM para su difusión durante el periodo de precampaña local con la vigencia del periodo de precampañas de los procesos electorales de la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán, del cinco al ocho de noviembre, tal y como se puede apreciar a continuación:

**Versión VERDE CDMX PROG SOC**

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00782-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00924-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

**Versión VERDE JALISCO PROG SOC**

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00780-23	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00922-23	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

**Versión VERDE YUC PROG SOC**

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00779-23	YUCATÁN	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00920-23	YUCATÁN	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

**3.2. Consideraciones de la autoridad responsable.**

En su sentencia, previamente al análisis del caso concreto sometido a su conocimiento, la SRE responsable expuso, en su orden, las manifestaciones del PRD denunciante y PVEM denunciado, el cúmulo probatorio respectivo, así como la descripción de las

diligencias realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Sala responsable, a fin de integrar debidamente el expediente.<sup>12</sup>

Enseguida, en el apartado de estudio del caso concreto, la SRE responsable expuso el marco jurídico<sup>13</sup> relacionado con las infracciones denunciadas, haciendo alusión en cada caso a las partes sustanciales de los precedentes y criterios de jurisprudencia emitidos por esta Sala Superior que consideró aplicables al respecto.

También precisó los hechos del caso concreto<sup>14</sup> motivo de la queja, así como la descripción del contenido audiovisual de los materiales denunciados en cuanto a imágenes, sonido y texto.

Luego, la SRE analizó los planteamientos relacionados con presuntos actos anticipados de precampaña<sup>15</sup> desestimando su actualización y, posteriormente, en forma conjunta, desestimó también el supuesto uso indebido de la pauta, la utilización de la imagen del presidente de la República, así como la difusión de propaganda gubernamental.<sup>16</sup>

En efecto, respecto de la desestimación del planteamiento de supuesta realización de **actos anticipados de precampaña**, la SRE responsable consideró, en esencia, lo siguiente:

- Tener por cumplidos los elementos personal y temporal, propios de la actualización de esta infracción, por estimar que el PVEM, al tratarse de un partido político, es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral y porque la conducta se llevó a cabo dentro del actual proceso electoral 2023-2024.

---

<sup>12</sup> Páginas 7 a 17 de la sentencia.

<sup>13</sup> Páginas 17 a 28 de la sentencia.

<sup>14</sup> Páginas 28 a 32 de la sentencia.

<sup>15</sup> Páginas 32 a 35 de la sentencia.

<sup>16</sup> Páginas 35 a 39 de la sentencia.





- Sin embargo, por lo que hace al **elemento subjetivo** de la infracción, la SRE consideró que no se acredita, pues del análisis al contenido de los promocionales denunciados observó que son de naturaleza política y de contenido genérico ya que aluden solamente a las votaciones que las diputaciones y senadurías del PVEM han tenido al momento de aprobar reformas y apoyos relacionados con diversos programas sociales de la administración pública que encabeza el presidente de la República, para que los mismos tengan el carácter de permanentes.
- Señaló que los promocionales denunciados sólo transmiten la postura del PVEM acerca de temas de interés general como es el actuar de sus legisladores y legisladoras respecto a temas tales como “la pensión universal de adultos mayores”, “el programa Jóvenes Construyendo el Futuro”, “las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica” y “la Beca Universal para estudiantes de preparatoria”.
- Consideró que del contenido de los promocionales denunciados no se advertían referencias a algún proceso electoral en específico, ya sea de forma textual, simbólica o de cualquier otra clase, tampoco de mensajes, explícitos o equivalentes de apoyo, que tengan como finalidad el solicitar el voto o apoyo a favor del denunciado o solicitar el apoyo en contra de alguna otra fuerza electoral, tampoco se advierte que su objetivo sea presentar ante la ciudadanía alguna plataforma electoral o la existencia de equivalentes funcionales.
- En su consideración, los promocionales se relacionan de manera directa con la ideología del partido político emisor de los mensajes al mencionar “la 4T también es verde”, incluso, porque

al comparecer el PVEM al procedimiento sancionador argumentó que el actual presidente es un líder político sobresaliente, que se tiene afinidad a su movimiento y que existe una coalición legislativa con él y su movimiento.

- Por lo tanto, la SRE consideró que los promocionales denunciados no vulneraban la normativa electoral, en su vertiente de actos anticipados de precampaña, puesto que, incluso, la aparición en los spots denunciados de la persona del presidente de la República no es de forma preponderante ni central y mucho menos se utiliza para exaltar su figura, pues aparece de manera referencial durante tres segundos de cada promocional al hablar de programas sociales realizados durante su gestión, sin que ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona o el gobierno que encabeza, o bien, que el contenido de los promocionales tenga alguna finalidad electoral o de proselitismo, vinculada con la eventual postulación de algún partido político o precandidato en particular.
- Finalmente destacó que, al no haberse acreditado el elemento subjetivo de la conducta denunciada, por no advertirse la solicitud de apoyo a favor o en contra de alguna opción política, de manera directa o mediante el uso de equivalentes funcionales, resultaba innecesario el estudio de los dos elementos que esta Sala Superior ha establecido como auxiliares en el estudio de esta infracción, como son la sistematicidad de la conducta y la proximidad con el proceso electoral en cuestión.

Ahora bien, en cuanto al **análisis conjunto del supuesto uso indebido de la pauta, por la utilización de la imagen del presidente de la República, así como difusión de propaganda gubernamental**, la SRE consideró esencialmente lo siguiente:



- Que no se acreditaba tal supuesto, pues en los promocionales denunciados únicamente se habla sobre las votaciones que los legisladores del PVEM han tenido al momento de aprobar reformas y apoyos relacionados con diversos programas sociales de la administración pública que encabeza el presidente de la República, para que los mismos tengan el carácter de permanentes.
- Además, señaló que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de programas sociales, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político. Citó al respecto la jurisprudencia 2/2009 de rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.
- Así, estimó no advertir la difusión de propaganda gubernamental en los promocionales denunciados.
- Por cuanto al uso indebido de la pauta por parte del PVEM, al utilizar la imagen del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, con fines electorales, se sostuvo que el estilo narrativo y las imágenes referenciales empleadas por el partido denunciado se encuentran amparadas por la libertad

## SUP-REP-74/2024

configurativa en la confección de los promocionales controvertidos.

- Estimó que los materiales difundidos constituyen propaganda genérica y/o política en la cual se abordan temáticas de interés general, por lo cual, no se trasgrede algún derecho fundamental como el uso de la imagen sin consentimiento o autorización.
- Para la Sala responsable, la aparición de la imagen del presidente de la República, durante tres segundos, se realiza únicamente de manera referencial, al hablar de programas sociales realizados durante su gestión sin que ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona o el gobierno que encabeza con fines electorales.
- La SRE analizó el planteamiento del PRD de que la utilización de la imagen de un servidor público y más si es el Ejecutivo Federal en la propaganda político electoral genera una desventaja hacia los demás partidos, conforme a lo resuelto en los expedientes SUP-REP-709/2022 y acumulado, así como SUP-REP-433/2021.
- Sin embargo, consideró que el presente caso no se ubica en el supuesto referido en los precedentes citados, debido a que los promocionales denunciados solamente difundieron mensajes de contenido o de corte genérico y/o político, toda vez que tratan únicamente sobre la postura vertida por el PVEM, respecto del actuar de sus fracciones parlamentarias con relación a diversos programas sociales de la administración pública que encabeza el presidente de la República y su afinidad a ellos.



- La responsable sostuvo que, al no advertirse un llamado al voto, una equivalencia funcional o la referencia a un proceso electoral en concreto, la utilización de la imagen del presidente de la República, así como la alusión a diversas acciones de gobierno no genera algún beneficio o ventaja al PVEM, pues los partidos políticos pueden difundir propaganda genérica o política en cualquier momento dentro de un proceso electoral. Por tanto, concluyó la SRE que no se acreditó un uso indebido de la pauta por utilizar la imagen del presidente de la República.
- Finalmente, la SRE señaló que, dentro de la instrucción del presente asunto, Andrés Manuel López Obrador se deslindó de los hechos denunciados al argumentar que no participó en ellos, pero que, sin embargo, al no haberse acreditado las infracciones denunciadas, a ningún fin práctico llevaría analizar el deslinde antes mencionado.

Conforme con lo anterior, la responsable determinó inexistentes las infracciones denunciadas, atribuidas al PVEM.

### 3.3. Estudio de agravios

#### Pretensión

De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que la pretensión del PRD es que se deje sin efecto la sentencia impugnada y, en consecuencia, se determine la existencia de las infracciones atribuidas al PVEM, consistentes en: a) difusión indebida de propaganda gubernamental; b) actos anticipados de precampaña; y c) uso indebido de la pauta.

## SUP-REP-74/2024

Todo lo anterior lo hace depender de que, en la difusión de diversos promocionales del PVEM en televisión, pautados como parte de su prerrogativa local de precampaña en los estados de Jalisco, Yucatán y Ciudad de México, se hace uso de la imagen del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, lo que genera inequidad en la contienda electoral.

### Causa de pedir

La causa de pedir se sustenta en que la sentencia impugnada no se encuentra debidamente fundada y motivada, no es congruente y carece de exhaustividad, respecto de los distintos temas de denuncia que fueron planteados en la queja inicial. Por tanto, la cuestión a resolver consiste en determinar si fue o no correcta la conclusión a la que arribó la Sala responsable, al desestimar la actualización de las conductas denunciadas.

En su escrito del recurso, en síntesis y en forma genérica, se duele el PRD de la violación a los artículos 3, 165, 167, 168, 170, 173, 174 y 227 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>17</sup>, así como a los artículos 14, 17, 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup>.

Asimismo, considera vulnerados en la sentencia impugnada los principios de exhaustividad y congruencia y que, en su concepto, se confirmó la violación a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda electoral por el uso indebido de la pauta y realización de actos anticipados de precampaña, por la supuesta falta de cuidado y preservación de

---

<sup>17</sup> En adelante LGIPE.

<sup>18</sup> En lo sucesivo CPEUM.



los diversos principios del deber de los servidores públicos de abstenerse de realizar proselitismo, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña por la participación activa de un servidor público.

Al respecto, el PRD recurrente expone dos apartados de agravios que intitula de la siguiente forma:

- I. Actos anticipados de campaña; y
- II. Análisis de la vulneración a la equidad en las contiendas.

Estos temas de agravio se analizarán en orden distinto al propuesto en la demanda, y conforme a los subtemas que se desprendan de cada apartado, sin que ello le genere afectación alguna al recurrente, en tanto que lo que interesa es que se aborden todos sus planteamientos sin importar el orden en que se realice el análisis<sup>19</sup>.

En forma más precisa, esta Sala Superior advierte los siguientes puntos concretos de inconformidad que serán analizados como temas esenciales de agravio.

#### I. Actos anticipados de precampaña<sup>20</sup>

En el apartado de agravios, bajo el tema I, intitulado "Actos anticipados de Campaña", luego de transcribir algunas consideraciones contenidas en la sentencia impugnada, el PRD aduce esencialmente lo siguiente:

<sup>19</sup> De conformidad con la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

<sup>20</sup> Páginas 4 a 6 de la demanda.

## SUP-REP-74/2024

- La autoridad, **de manera indebida olvida** que los actos anticipados no sólo se realizan en expresar a favor de una candidatura, o en contra, conforme al artículo 3 de la Ley Electoral.
- Aduce una evidente **falta de congruencia** en la sentencia, porque en su concepto, si bien del contenido de los promocionales denunciados no se advierten referencias a algún proceso electoral en específico, ya sea de forma textual, simbólica o de cualquier otra clase, tampoco de mensaje, explícitos o equivalentes de apoyo, que tenga como finalidad solicitar el voto o apoyo a favor del denunciado o solicitar el apoyo en contra de alguna otra fuerza electoral, en su concepto considera como cierto que la normativa legal no sólo señala que deben de existir expresiones o frases para que se configuren los actos anticipados de precampaña, ya que los mismos actos van apegados o acompañados a la propaganda de precampaña en su conjunto, tal como es el caso de la imagen.
- Para el PRD la utilización de la expresión “los votos de los diputados y senadores” es decir de una manera simulada, que con los votos de sus servidores públicos y con el voto como ciudadano pueden lograr obtener beneficios y ver realizados los programas de gobierno.
- Aduce que con claridad existe un simulado fraseado para convencer en su ánimo al electorado de seguir conservando los beneficios, lo cual podría configurar el equivalente funcional y en consecuencia se acreditaría el elemento subjetivo.

Como se advierte, las alegaciones anteriores están dirigidas a cuestionar que la SRE incurrió en un indebido olvido u omisión, así





como falta de congruencia en el análisis del elemento subjetivo para la actualización de actos anticipados de precampaña, bajo una perspectiva de simulación en el fraseado y expresión de la palabra "votos", para convencer al electorado de conservar los beneficios que refieren los promocionales denunciados, como un equivalente funcional al elemento subjetivo cuestionado.

En consideración de esta Sala Superior, son **infundadas** las alegaciones expuestas en vía de agravios, porque el recurrente parte del supuesto erróneo de que las expresiones que considera un fraseado o fraseo simulado de invitación al voto pudieran constituir el elemento subjetivo propio de los actos anticipados de precampaña.

En efecto, tal como lo expuso la SRE responsable, así como lo ha considerado esta Sala Superior, el **elemento subjetivo** se entiende desde la finalidad o intención de llamar a votar o pedir apoyo, a favor o en contra de cualquier persona o partido para contender en un procedimiento interno, o en un proceso electoral; o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

Para la acreditación del elemento subjetivo, es necesaria la concurrencia de dos hechos: a) que las manifestaciones sean explícitas e inequívocas de llamado al voto en favor o contra de alguna persona o partido político, de difusión de plataformas electorales o se posicione a alguien para obtener una candidatura y b) la trascendencia que tales manifestaciones hubiesen tenido en la ciudadanía en general, según se desprende de las conclusiones que al respecto llegó esta Sala Superior al emitir sentencia en el expediente SUP-REP-180/2020.

Así quedó establecido en el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro: "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)".

Se estableció que, esencialmente, para la acreditación del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña se debe analizar que las expresiones o manifestaciones denunciadas se apoyen, de manera ejemplificativa, en las palabras: "vota por", "elige a", "apoya a", "emite tu voto por", "[X] a [tal cargo]; "vota en contra de"; "rechaza a",<sup>21</sup> o cualquier otra que haga referencia de manera inequívoca a una solicitud del voto en un sentido determinado.

Lo anterior, ha señalado esta Sala Superior, tiene la finalidad de prevenir y sancionar sólo aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y la legalidad, por lo que deben tomarse en cuenta dos niveles de análisis de la infracción, una a nivel literal y otra a nivel contextual.

En ese sentido, si el mensaje no contiene un llamamiento o rechazo explícito al voto, se genera una presunción en el sentido de que implica un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión, pero si existen elementos que –de forma objetiva y razonable– permiten concluir que el mensaje tiene un significado equivalente a la solicitud del voto, sin que haya una posibilidad de otorgarle un sentido distinto, se desvirtúa dicha presunción, de acuerdo con la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-822/2022.

---

<sup>21</sup> Tal como lo ha establecido la Sala Superior en los asuntos: SUP-REP-18/2021, SUP-REP-180/2020 y acumulado, SUP-REP-73/2019, entre otros.



Lo anterior, con la finalidad de restringir en la menor medida posible el debate o la discusión de asuntos de interés público, delimitando que el elemento subjetivo de tal infracción solamente se actualiza cuando se advierten expresiones que manifiesta e indubitadamente tienen como propósito influir en una contienda electoral, ya sea que se trate de participación en eventos públicos, ruedas de prensa, publicaciones en redes sociales, pintas de bardas o propaganda en promocionales, difusión de propaganda impresa, escritos o manifestaciones públicas de índole similar, tal como lo ha señalado la Sala Superior en la referida jurisprudencia 4/2018.

En segundo lugar, debe analizarse que el mensaje o las manifestaciones denunciadas hayan trascendido al conocimiento de la ciudadanía, si el mensaje fue recibido por la ciudadanía en general o sólo por militantes de un partido; el lugar donde se celebró el acto o emitió el mensaje denunciado y el medio de difusión del evento o mensaje denunciado.

Como tercer punto, se deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: **1.** El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; **2.** El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y **3.** Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

Así se dispone en la jurisprudencia 2/2023 de rubro "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL

**ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA".**

Asimismo, si bien existen algunos casos en los que basta verificar si en el contenido de los mensajes hay elementos explícitos para advertir un beneficio electoral de la parte denunciada, esta infracción se actualiza no sólo cuando se advierten elementos expresos como los señalados, sino también a partir de reconocer el contenido de equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.<sup>22</sup>

Como se observa, el criterio del Tribunal Electoral se ha decantado en el sentido de que solamente se sancionen las manifestaciones que tengan un impacto real o pongan en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, de forma que no se restrinjan contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto, con la intención de lograr un electorado mayor informado del contexto en el cual emitirá su voto.<sup>23</sup>

En sus alegaciones en vía de agravios, el recurrente admite claramente que las consideraciones antes expuestas son las pertinentes y trazadas jurisprudencialmente para la acreditación del elemento subjetivo de los actos de precampaña y campaña, pero que, aun así, su pretendida inconformidad la hace depender de que, el contenido auditivo de los promocionales en radio y televisión denunciados son un fraseado o fraseo de expresiones que inducen, invitan y conminan a votar en favor del PVEM.

Lo anterior, sin que exprese claramente una conexión lógica y objetiva, siquiera aproximada, que permita concluir que las

---

<sup>22</sup> SUP-REP-700/2018.

<sup>23</sup> SUP-REP-132/2018.



expresiones de los promocionales denunciados contengan un significado equivalente a la solicitud del voto, más que la sola afirmación del recurrente.

Sin razones suficientes de orden lógico-jurídico, el PRD pretende que la línea jurisprudencial establecida respecto al entendimiento del alcance y límites para acreditar el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña, sea rebasada en atención a percepciones sobre conceptos tales como simulación de fraseado o fraseo, como señala el recurrente, que finalmente se inscriben en el ámbito de lo imaginario o especulativo sobre un ilícito electoral.

Para esta Sala Superior, se estima correcto el análisis y las consideraciones emitidas por la SRE responsable, de que las expresiones contenidas en los promocionales denunciados, de ninguna forma se aproximan, siquiera, a la mínima expresión de solicitar el voto para algún partido, candidatura, o un proceso electoral determinado.

En efecto, tal como lo sostuvo la SRE responsable, del análisis de las expresiones contenidas en los promocionales del PVEM en cuestión, no se advierte posibilidad alguna de otorgarle un sentido distinto, más que mostrar que las diputaciones y senadurías del PVEM se solidarizan y apoyan en sede parlamentaria a un proyecto político y a los programas sociales que ha desarrollado el presidente de la República.

De esa manera, se desestima la alegación del partido recurrente de que la Sala responsable incurrió en olvido, omisión e incongruencia en sus consideraciones, bajo el argumento erróneo de que debió haber estudiado la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña, bajo una perspectiva distinta,

## SUP-REP-74/2024

es decir, de un equivalente funcional derivado de una pretendida simulación en el fraseado o fraseo en las expresiones contenidas en los promocionales, motivo de queja.

Pues, como lo precisó la responsable y esta Sala Superior así lo ha considerado también, la referencia de solicitud del voto en un sentido determinado debe advertirse de manera inequívoca y no a partir de simples especulaciones o alegaciones de simulaciones, tal como lo pretende el recurrente.

Por otra parte, en la línea de precedentes de esta Sala Superior, la utilización de la imagen de un servidor público, así como expresiones relacionadas con votos referidos a cuestiones parlamentarias o a logros de gobierno, no han sido parte del estudio pertinente para el análisis de tener por acreditado el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña, como lo pretende hacer ver el recurrente.

Lo anterior encuentra su razón en una amplitud y prevalencia de la libertad de expresión, de modo que solamente aquellas manifestaciones explícitas e inequívocas de llamado al voto en favor o contra de alguna persona o partido político puedan configurar el referido elemento subjetivo, lo que no ocurrió en el presente asunto, tal como correctamente lo consideró la SRE responsable.

Tampoco, el recurrente aduce razones de forma objetiva y razonable, que permitan concluir que el contenido de los promocionales denunciados tengan un significado equivalente a la solicitud del voto, sin que haya una posibilidad de otorgarle un sentido distinto.



De ahí lo infundado de sus alegaciones de olvido, omisiones e incongruencia que atribuye a la responsable.

## II. Indebida fundamentación y motivación en el análisis de la acreditación de propaganda gubernamental y consecuente uso indebido de la pauta<sup>24</sup>

Asimismo, en el propio apartado I de agravios, intitulado “Actos anticipados de Campaña”, el PRD recurrente se inconforma con la supuesta carencia de la debida fundamentación y motivación, respecto del análisis que debió realizar la sala responsable para tener por acreditada la propaganda gubernamental denunciada y, en consecuencia, el uso indebido de la pauta.

Al respecto, en lo que interesa, señala lo siguiente:

- La SRE responsable, si bien refirió un marco jurídico que consideró aplicable para desestimar la actualización de la infracción denunciada por propaganda gubernamental, sin embargo, no analizó a fondo la imagen del presidente de la República, pues no hace referencia alguna al respecto como servidor público y sujeto identificable por la ciudadanía.
- Lo anterior, en consideración del PRD se traduce en la carencia de una debida fundamentación y motivación, pues al no hacerse una adecuada valoración de la sobreexposición de la imagen del titular del Ejecutivo Federal, dada su envergadura y su posición como primer mandatario con las frases de reforma constitucional en beneficio de programas sociales, con un trasfondo de saludo hacia los ciudadanos, interfiere en el ánimo de los electores que les obliga a cambiar el sentido de su voto, lo

---

<sup>24</sup> Páginas 7 a 10 de la demanda.

que se traduce en propaganda gubernamental, en transgresión a los artículos 227 de la LGIPE y 134 de la CPEUM.

- En concepto del PRD, se violenta el principio de equidad en la contienda y crea una desventaja en perjuicio de los demás partidos políticos, pues la aparición de la imagen del presidente de la República administrada con la expresión simulada de “logros de gobierno” a través de programas sociales de la administración pública para obtener el apoyo del electorado a favor del partido denunciado, constituye propaganda gubernamental que no debe estar contenida en la propaganda de los partidos políticos y, en consecuencia, se acredita también el uso indebido de la pauta por parte del PVEM.

Se estiman **infundadas** las alegaciones expuestas en vía de agravio por parte del PRD recurrente, pues pretende hacer ver que, a partir de la aparición de la imagen de un funcionario público en los promocionales de propaganda del PVEM, como lo es el presidente de la República, así como la manifestación de apoyo y adhesión de las diputaciones y senadurías del PVEM a los programas sociales del gobierno federal, se actualicen los supuestos de difusión indebida de propaganda gubernamental y, en consecuencia, el uso indebido de la pauta.

Es decir, el recurrente pretende la asociación de diversos conceptos e ideas, para tener por acreditada la propaganda gubernamental y, en consecuencia, el uso indebido de la pauta, como son: a) la aparición de la imagen del presidente de la República en los promocionales denunciados; y, b) su administrada con la supuesta expresión de “logros de gobierno”.





Se estima errónea la aseveración del partido recurrente, pues esta Sala Superior ha considerado que la infracción relacionada con propaganda gubernamental requiere cuando menos<sup>25</sup>:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
- e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

Así, la noción de “propaganda gubernamental”, en materia electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.

Respecto a su contenido, la propaganda gubernamental, lo mismo que la información pública o gubernamental, en ningún caso podrá

<sup>25</sup> SUP-REP-142/2019 y SUP-REP-144/2019 ACUMULADO.

## SUP-REP-74/2024

tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los tres órdenes de gobierno y de los demás sujetos enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

En el caso, tal como lo sostuvo la SRE responsable, los promocionales denunciados fueron parte de la pauta de precampaña del PVEM en que se habla sobre las votaciones que las diputaciones y senadurías de dicho partido han tenido al momento de aprobar reformas y apoyos relacionados con diversos programas sociales de la administración pública que encabeza el presidente de la República, para que los mismos tengan el carácter de permanentes.

Es decir, dichos promocionales fueron difundidos como parte de las prerrogativas de un partido político y no derivado de la difusión de propaganda gubernamental de un servidor público o entidad pública. Si bien se denunció que el PVEM utiliza la imagen del presidente de la República en dichos promocionales, ello no implica, necesariamente, que el referido servidor público tenga una función activa en su contenido audiovisual, pues sólo es utilizado como referencia de adhesión por el partido denunciado.

De esa forma, ni siquiera se cumple con el primero de los elementos propios de la infracción de difusión indebida propaganda gubernamental en favor del PVEM, como es que, la emisión de un mensaje sea atribuido a un servidor público o una entidad pública,



por lo que resulta innecesario el análisis de los demás elementos de la citada infracción.

En concordancia con lo anterior, deben quedar firmes también las consideraciones de la responsable relativas a la falta de responsabilidad del presidente de la República, al no haber sido materia de impugnación.

Asimismo, al no quedar acreditada la indebida difusión de propaganda gubernamental en beneficio del PVEM, no es materia de análisis en este apartado, el pretendido uso indebido de la pauta que el recurrente pretende derivar de aquella supuesta infracción.

Conforme a lo expuesto, carece de razón el recurrente en sus alegaciones de indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada respecto del análisis de la pretendida acreditación de propaganda gubernamental, puesto que la Sala responsable emitió los fundamentos y razones pertinentes para concluir, que los promocionales denunciados únicamente se referían a la adhesión parlamentaria que las diputaciones y senadurías del PVEM han tenido al momento de aprobar reformas y apoyos relacionados con diversos programas sociales de la administración pública que encabeza el presidente.

Lo anterior, sin perjuicio de que tal conducta pueda ser analizada en el siguiente apartado, relacionado con los agravios en que se aduce un indebido estudio por parte de la SRE responsable respecto de la vulneración a la igualdad y equidad en la contienda electoral.

### III. Falta de exhaustividad e incongruencia en el análisis de la vulneración a la igualdad y equidad en la contienda electoral<sup>26</sup>

En el apartado de agravio relativo a este tema, luego de describir lo que considera el marco jurídico aplicable a la igualdad y equidad en las contiendas electorales, refiere el PRD que la sentencia impugnada permite la violación al artículo 134 Constitucional, en sus párrafos séptimo y octavo, en cuanto a los bienes jurídicos tutelados de imparcialidad y equidad en la contienda.

Al respecto, expone las alegaciones esenciales siguientes:

- Está prohibido atribuir nombre y apellido a programas sociales, a programas de gobierno exaltando la figura de un servidor público, en el caso el presidente de la República, y que ese supuesto no fue analizado ni desvirtuado por la Sala responsable.
- En su concepto, la responsable no fue exhaustiva en el estudio de la vulneración al principio de equidad en la contienda, pues fue omisa en pronunciarse, sobre si la participación activa o, incluso la sola presencia de un servidor público en los spots denunciados actualizaría las infracciones denunciadas.
- Finalmente, el recurrente aduce que la sentencia impugnada resulta incongruente debido que la responsable considera que los promocionales denunciados tuvieron como finalidad, entre otras, convencer al electorado para el proceso electoral federal y que hubo pronunciamientos genéricos sobre dichos promocionales, pero sin que la responsable haya analizado las

---

<sup>26</sup> Páginas 10 a 13 de la demanda.



expresiones sobre las conductas denunciadas.

Dicho tema está íntimamente vinculado con el tema relativo a la vulneración al principio de equidad en la contienda, del que se aduce una presunta falta de exhaustividad y congruencia en su análisis.

Al respecto, esta Sala Superior considera que son **fundados** los motivos de disenso formulados por el PRD, relativos a que la SRE no analizó debidamente su planteamiento relativo a que los promocionales del PVEM en que aparece la imagen del presidente de la República, viola el principio de equidad en la contienda electoral. Lo anterior, de acuerdo con las consideraciones de hecho y de derecho siguientes.

Respecto de tal tema, se destacan diversas afirmaciones y conclusiones expuestas por la Sala responsable, que se sintetizan enseguida:

- Se estima que el estilo narrativo y las imágenes referenciales utilizadas por el partido denunciado se encuentran amparadas por la libertad configurativa en la confección de los promocionales controvertidos (parte inicial del párrafo 114, página 37 de la sentencia recurrida).
- No se trasgrede algún derecho fundamental como el uso de la imagen sin consentimiento o autorización (parte final del párrafo 114, página 37 de la sentencia recurrida).

## SUP-REP-74/2024

- La aparición de la imagen del presidente de la República, durante tres segundos, se realiza únicamente de manera referencial, sin que ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona o el gobierno que encabeza con fines electorales (parágrafo 115, página 37 de la sentencia recurrida).
- La utilización de la imagen del Titular del Ejecutivo Federal no genera algún beneficio o ventaja al PVEM (parágrafo 117, página 38 de la sentencia recurrida).
- No se acreditó un uso indebido de la pauta por utilizar la imagen del presidente de la República (parágrafo 119, página 38 de la sentencia recurrida).

Como se advierte claramente, la SRE consideró respecto de los promocionales del PVEM en que aparece la imagen del presidente de la República que, por el estilo narrativo de las frases utilizadas, al tratarse de imágenes referenciales y no centrales, por difundirse solamente en tres segundos, y no promoverse su persona o el gobierno que encabeza, se encontraban amparadas en la libertad configurativa del partido en la confección de sus promocionales, que no se trasgrede algún derecho fundamental ni se genera algún beneficio o ventaja al PVEM.

Cabe señalar en relación con la aparición de imágenes de servidores públicos en propaganda electoral, que esta Sala Superior se vio en la necesidad de establecer un criterio al respecto, cuando en el diverso expediente SUP-REP-709/2022 y SUP-REP-711/2022 acumulados, el tema esencial a dilucidar consistió en determinar si la imagen caricaturizada del presidente de la República,



comúnmente conocida como “AMLITO”, contenida en propaganda electoral de un partido político, vulneró o no el principio constitucional de equidad en la contienda electoral, que tenía verificativo en algunas entidades federativas.

Se concluyó que, bajo una interpretación sistemática y, por tanto, armónica, así como funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las disposiciones del artículo 134 constitucional, en general, y, particularmente, el principio de equidad en la contienda, constituyen correlativamente obligaciones para los partidos políticos de conducirse con apego a ese principio o valor constitucional, es decir, la equidad en la competencia. De manera que los partidos políticos no pueden válidamente usar en su propaganda electoral la imagen de las personas servidoras públicas para obtener un posicionamiento o ventaja indebida.

En dicho precedente se consideró que existe una base constitucional y legal de cuya interpretación sistemática se obtiene la prohibición de difundir propaganda que vulnere los principios constitucionales y valores democráticos, entre los cuales se encuentran la equidad en la contienda.

Así también al realizar el análisis de la línea jurisprudencial en relación a este tema, estableció las siguientes conclusiones para resolver el caso sometido a su estudio:

- 1) No es posible separar a una persona del cargo público que ostenta, mucho menos, cuando se trata del presidente de la República, y
- 2) La imagen capitalizable de un servidor público solamente puede ser posible cuando su participación pueda ser controlada o

modulada, como ocurre en el caso de la asistencia a eventos proselitistas; sin embargo, tratándose de propaganda electoral visual (espectaculares, lonas, mantas, bardas, pendones, inserciones en periódicos y revistas, spots o promocionales en televisión, así como las publicaciones en las redes sociales en la modalidad de caricatura, dibujo o de otro tipo, como es el caso, la simple aparición de la imagen de un servidor público en la propaganda de un partido o una candidatura, con independencia de que no se identifique el cargo que ocupa, vulnera directamente la equidad en la contienda.

De ahí que, en aquel caso a estudio concluyó en la necesidad de preservar las condiciones que aseguren la vigencia del principio de neutralidad en la actuación de los servidores públicos y, a la vez, la equidad en la contienda electoral y concluir que la propaganda política electoral denunciada constituía una infracción a las reglas legales de la propaganda político-electoral de los partidos políticos y sus candidaturas, en especial porque el servidor público cuya imagen se utilizó en la propaganda electoral no era un contendiente electoral.

En la sentencia dictada en los expedientes antes citados, se señaló que, las implicaciones del caso sometido a estudio, sentaban un precedente para determinar los límites constitucionales y legales de la propaganda política electoral, particularmente de las estrategias que hagan **uso de la imagen**, silueta, nombre, eslogan o cualquier otro elemento que lo identifique plenamente y sirva de apoyo para posicionar a una o varias candidaturas y obtener una ventaja indebida en los procesos electorales locales y federal.





En el presente caso, no es motivo de cuestionamiento por ser hechos admitidos por las partes en este asunto que, en los promocionales denunciados relativos a televisión, cuando menos durante tres segundos, aparece la figura de Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República.

En aquel caso, al igual que en el presente, aun cuando el sujeto activo de la infracción es el partido político y no el servidor público involucrado, lo relevante para la aplicación de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior relativa a la actuación de los servidores públicos radica en que la imagen inserta en la propaganda electoral se refiere claramente al presidente de la República, lo cual, **en automático**, se traduce en una influencia indebida que contraviene la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Es irrelevante si únicamente son tres segundos en los que aparece la imagen del titular del Ejecutivo Federal en los promocionales de televisión denunciados, como lo sostiene la SRE responsable, pues la infracción se acredita, en automático, desde el momento en que se utiliza la pauta de la manera señalada previamente.

Consecuentemente, en consideración de esta Sala Superior, tal como se estimó en el precedente antes referido, en el presente caso, el PVEM se ubica en el supuesto de la infracción que se le atribuye por este concepto, porque obtiene una ventaja indebida al utilizar en su propaganda político-electoral una imagen del presidente de la República, en contravención del principio constitucional de equidad en la competencia y a las reglas legales de la propaganda político-electoral.

### Uso indebido de la pauta por aparición de la imagen presidencial

Ahora bien, en cuanto a la inconformidad del PRD de que, como consecuencia de la aparición de la figura presidencial en los promocionales denunciados, se actualiza la infracción relativa al uso indebido de la pauta, esta Sala Superior la estima **fundada**, tal como se explica enseguida.

Esta Sala Superior ha considerado que los partidos políticos son responsables de verificar que el discurso y los elementos que integran sus promocionales, sean acordes a las normas constitucionales y legales, con la finalidad de evitar cualquier tipo de contenido lesivo de los bienes jurídicos tutelados, y que en su caso, la infracción como tal se actualiza desde el momento en que se utilizan materiales que potencialmente ponen en riesgo cualquiera de los valores y principios dentro del sistema democrático. Así lo sostuvo esta Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-706/2022, entre otros<sup>27</sup>.

La pauta tiene una función específica y cumple la finalidad exclusiva de que el partido político transmita su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política, así como sus propuestas de políticas públicas, tal como lo señala el propio artículo 41 constitucional.

Así, el ejercicio de la pauta con que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales en radio y televisión está sujeto a limitaciones, las cuales derivan de la función constitucional para las que fueron creadas y respecto de su debido ejercicio e instrumentación legal.

---

<sup>27</sup> SUP-REP-641/2018; SUP-REP-642/2018; y SUP-REP-60/2019.



Así, la infracción por uso indebido de la pauta se estima acreditada, desde el momento en que un partido político, incluye elementos ajenos y contrarios a la normativa electoral, que producen una afectación a los principios que rigen el núcleo duro del modelo de comunicación política contenido en la Constitución Federal.

En consecuencia, se estima que el PVEM se ubicó en el supuesto de incumplir con su obligación constitucional de instrumentar adecuadamente las reglas del uso de las pautas que le fueron asignadas para su difusión en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán, y que, al haber incluido la imagen presidencial en los promocionales de televisión denunciados, transgredió de manera directa el modelo de comunicación política, lo que se traduce en uso indebido de la pauta asignada.

De ahí lo fundado del agravio analizado.

### Conclusión y efectos

Al resultar fundados los planteamientos del recurrente sobre la vulneración a la igualdad y equidad en la contienda electoral, así como uso indebido de la pauta atribuido al PVEM, lo procedente es **revocar parcialmente** la sentencia impugnada, para los efectos que se precisan enseguida:

1. La Sala Regional Especializada deberá emitir una nueva determinación, en la que se pronuncie sobre la acreditación de la infracción atribuida al PVEM, tanto por lo que se refiere a la vulneración a la igualdad y equidad en la contienda electoral, así como al uso indebido de la pauta. Ello bajo los parámetros precisados en la presente ejecutoria.

SUP-REP-74/2024

2. Como consecuencia de ello, en plenitud de jurisdicción, deberá imponer la sanción que en Derecho corresponda.

3. En ese sentido, la Sala responsable deberá informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento de esta sentencia, en el plazo de veinticuatro horas siguientes a que ello tenga lugar.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca parcialmente** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el presente fallo.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

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

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

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



VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-74/2024 (USO INDEBIDO DE LA PAUTA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROMOCIONALES EN LOS QUE APARECE Y SE NOMBRA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA)<sup>28</sup>

De manera respetuosa, emito el presente voto concurrente, porque, aunque coincido con el sentido de la sentencia, difiero de algunas consideraciones.

Estimo correcto que se revoque parcialmente la sentencia impugnada, en virtud de que el hecho de que se nombre y visualice al Presidente de la República en los promocionales partidistas denunciados constituye un uso indebido de la pauta.

No obstante, no coincido con las razones que sustentan esa conclusión, pues, en mi opinión, este hecho se debe encuadrar en forma destacada como *uso indebido de la pauta*, ya que el partido político denunciado utilizó indebidamente sus tiempos de radio y televisión, al difundir propaganda gubernamental personalizada y no propaganda político-electoral, tal como se explica a continuación.

## 1. Contexto

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) denunció al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), entre otras cuestiones, por la difusión de propaganda gubernamental, la violación a la equidad de la contienda y el uso indebido de la pauta, derivado de la difusión de promocionales de radio y televisión pautados como parte de su prerrogativa local de precampaña en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán.

<sup>28</sup> Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboran en la redacción de este voto Francisco Daniel Navarro Badilla y Gerardo Román Hernández.

La denuncia se realiza debido a que en los promocionales se nombra y visualiza al Presidente de la República, así como sus logros de gobierno, a través de programas sociales.

La Sala Especializada declaró inexistentes las infracciones denunciadas. Estimó que en los promocionales denunciados únicamente se habla sobre las votaciones de los legisladores del PVEM, al momento de aprobar las reformas y los apoyos relacionados con los programas sociales de la administración del Presidente de la República, por lo que constituyeron propaganda genérica en los que se abordan temas de interés general y, además, la presentación de la figura del presidente fue de manera referencial, ya que solo aparece durante tres segundos.

El PRD interpone el presente recurso en contra de esa determinación y hace valer, de entre otros planteamientos, los siguientes:

- a. **Propaganda gubernamental y uso indebido de la pauta.** La responsable no hizo una adecuada valoración de la sobreexposición de la imagen del presidente, la cual, dada su envergadura, interfiere en el ánimo de los electores, lo que se traduce en propaganda gubernamental, en transgresión a los artículos 227 de la LEGIPE y 134 de la CPEUM.
- b. **Vulneración a la equidad en las contiendas.** *i.* Está prohibido atribuir un nombre y apellido a los programas sociales, a los programas de gobierno en los que se exalte la figura de un servidor público, supuesto que no fue analizado ni desvirtuado en la sentencia reclamada; y *ii.* La responsable no fue exhaustiva en el estudio de la vulneración al principio de equidad en la contienda, pues fue omisa en pronunciarse



sobre si la participación o la sola presencia de un servidor público en los *spots* denunciados actualizaría esa infracción.

## 2. Determinación mayoritaria

La sentencia aprobada por la mayoría del pleno de esta Sala Superior revocó parcialmente la resolución controvertida, al estimar fundado el planteamiento consistente en que: **a.** como consecuencia de la inclusión de la figura presidencial en los promocionales denunciados, se vulneró el principio de equidad en la contienda, pues los partidos políticos no pueden válidamente usar en su propaganda electoral la imagen de las personas servidoras públicas para obtener un posicionamiento o ventaja indebida, y **b.** ello, además, actualizó la infracción de uso indebido de la pauta.

## 3. Motivos de disenso

Desde mi perspectiva, la sentencia impugnada debió revocarse por razones diversas que expongo a continuación.

Coincido en que el contenido denunciado no puede actualizar la infracción de difusión de propaganda gubernamental, al no haber sido emitida por un funcionario público sino por un partido político.

No obstante, considero que en este caso el hecho debe encuadrarse como *uso indebido de la pauta*, ya que el partido político denunciado utilizó indebidamente sus tiempos de radio y televisión al difundir propaganda gubernamental personalizada y no su propaganda político-electoral, es decir, le dio un uso incorrecto a su prerrogativa.

### 3.1. Marco normativo aplicable

### 3.1.1. Diseño constitucional sobre el uso de recursos públicos en las campañas electorales y la participación de servidores públicos en las elecciones

El artículo 134 de la Constitución general establece que “[...] Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos [...]”.

De lo anterior se desprende como regla general que los recursos económicos de que dispongan los entes públicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De manera particular, se establece la regla de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno tienen el imperativo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidaturas.

Así, la porción normativa señalada tiene la función de establecer contenidos sustantivos que articulan el principio de equidad e imparcialidad en la contienda, a fin de que los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir indebidamente en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

En esos términos, la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, relacionado con que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.





De esta manera, el artículo 134 de la Constitución general establece los parámetros a observar en la relación entre las personas funcionarias públicas y las elecciones.

Al respecto, esta Sala Superior ha desarrollado una robusta línea jurisprudencial con la finalidad de delimitar esa relación, para garantizar que el ejercicio de los recursos públicos por parte de los entes gubernamentales se ejerza de manera imparcial, así como evitar la intervención de las personas servidoras públicas en los comicios, como se aprecia a continuación:

- a. Se actualiza el uso indebido de recursos públicos por la asistencia de los servidores a eventos proselitistas: *i*. en día u horario hábil, dado que se presume que su simple asistencia conlleva un ejercicio indebido del cargo<sup>29</sup>; y *ii*) en días inhábiles, aun cuando el servidor público no se ostente como tal, si su participación es activa<sup>30</sup> o preponderante, es decir, que observen en todo momento la neutralidad y la equidad.<sup>31</sup>
- b. La posibilidad de *capitalizar* la imagen de los servidores públicos se encuentra condicionada a que se preserve la equidad.<sup>32</sup>
- c. Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles, observando los parámetros de imparcialidad y neutralidad.<sup>33</sup>
- d. Los servidores públicos titulares del Ejecutivo, en cualquiera de sus tres órdenes de Gobierno, no pueden separarse del cargo

<sup>29</sup> SUP-RAP-52/2014

<sup>30</sup> SUP-REP-163/2018

<sup>31</sup> SUP-REP-45/2021 y acumulados

<sup>32</sup> SUP-REP-0180-2023 y SUP-REP-0709-2022y acumulado

<sup>33</sup> SUP-REP-163/2018

## SUP-REP-74/2024

que ostentan, por ello deben cuidar de no interferir o influir en los procesos electorales.<sup>34</sup>

- e. Los servidores públicos no pueden aprovecharse de su cargo y de los recursos públicos a su disposición para promocionar su imagen.<sup>35</sup>
- f. Los legisladores de un grupo parlamentario, si bien tienen derecho a difundir propaganda gubernamental relativa a las acciones y logros de su gestión, no pueden incluir elementos que puedan guardar similitud con la propaganda electoral del partido al que pertenecen, pues ello desnaturaliza la finalidad propia de la propaganda gubernamental, la cual debe ser totalmente ajena a fines proselitistas.<sup>36</sup>
- g. No se puede usar programas sociales como contraprestación a cambio del voto.<sup>37</sup>
- h. Los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.<sup>38</sup>
- i. Los partidos políticos no pueden apropiarse de los programas sociales.<sup>39</sup>
- j. El contenido de la propaganda política o electoral que difunde un partido político para promover su ideología, plataforma política o a sus candidatos, no se debe fundamentar o articular esencialmente en elementos visuales

---

<sup>34</sup> SUP-REP-45/2021 y acumulados

<sup>35</sup> Jurisprudencia 12/2015 de rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

<sup>36</sup> SUP-REP-3/2015 y acumulados.

<sup>37</sup> SUP-JE-275/2022.

<sup>38</sup> SUP-JRC-384/2016.

<sup>39</sup> SUP-REP-62/2021.



o gráficos que evidencien una asociación notoria con alguna estrategia publicitaria o la imagen de los gobiernos, ya que generaría una distorsión en su percepción, al no poderse diferenciar la propaganda política o electoral de la propaganda gubernamental<sup>40</sup>.

- k. Los partidos políticos no pueden válidamente usar en su propaganda electoral la imagen de las personas servidoras públicas para obtener un posicionamiento o ventaja indebida.<sup>41</sup>

Lo anterior evidencia un esfuerzo judicial significativo por parte de esta Sala Superior para separar el ejercicio de los recursos (humanos, financieros y materiales) de los entes de gobierno de la contienda electoral.

A partir de esta distinción, se distingue de manera natural el tipo de propaganda que realizan los partidos políticos y el gobierno. Mientras que los primeros difunden propaganda política-electoral con el fin de presentar sus plataformas políticas a la ciudadanía para atraer adeptos, los entes públicos realizan su propaganda con el objetivo de difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.<sup>42</sup>

### 3.1.2. Propaganda política-electoral pautaada

El artículo 41, base III, de la Constitución general establece que el INE es la única autoridad encargada de administrar los tiempos que le corresponden al Estado en radio y televisión destinados a sus propios fines y al ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos. Dispone que los partidos políticos nacionales tendrán

<sup>40</sup> SUP-JRC-26/2018.

<sup>41</sup> SUP-REP-709/2022 y acumulado.

<sup>42</sup> SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

A través del uso de esta prerrogativa, los partidos políticos gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología, así como de sus posturas relacionadas con temas de relevancia, y las de sus precandidaturas y candidaturas a cargos de elección popular.

De esta forma, la pauta tiene una función específica y cumple la finalidad exclusiva de que el partido político transmita su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política, así como sus propuestas de políticas públicas, tal como lo señala el propio artículo 41 constitucional.

Incluso, los partidos políticos pueden incluir programas de gobierno en su propaganda político-electoral<sup>43</sup>, en tanto dicha inclusión se haga para fomentar el debate político.

No obstante, esto último no puede servir de apoyo para considerar jurídicamente aceptable la inclusión, en la propaganda de los partidos políticos, del nombre, imagen y/o voz de un servidor público, pues ello constituiría una forma de permitir la difusión, por parte de un tercero, de propaganda gubernamental personalizada, lo que, evidentemente, incumpliría la finalidad para la que está destinada la publicidad partidista y abriría una brecha para eludir la prohibición de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Aún más, permitir que un partido político difunda propaganda gubernamental personalizada, en la que exalte la imagen de un

---

<sup>43</sup> Véase la jurisprudencia 2/2009 de rubro: "PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL"



servidor público y, a la vez, introduzca mensajes relativos a la forma en que el partido ha apoyado la gestión de ese funcionario, sin duda constituye un uso indebido de la pauta que incide directamente en la equidad en la contienda, pues representa una forma desleal de competencia frente al resto de las opciones políticas, al promover ilícitamente la imagen de un gobernante para capitalizarla a su favor, en franca vulneración a las garantías previstas para impedir la intromisión indebida de servidores públicos en los procesos comiciales.

Es por ello, que esta Sala Superior<sup>44</sup> ha sostenido que “el derecho constitucionalmente reconocido a los partidos políticos de usar de manera permanente los medios de comunicación social y, en particular, el tiempo establecido en radio y televisión para los partidos políticos [...] no es un derecho absoluto ni ilimitado, [...] los partidos políticos no pueden válidamente, so pretexto del ejercicio del derecho constitucional mencionado, difundir propaganda personalizada (artículo 134, párrafo octavo, constitucional), ya que, de ser así, se podría controvertir la normativa constitucional, mediante un fraude a la Constitución o un abuso del derecho”.

### 3.2. Caso concreto y conclusión

En el caso concreto, el PVEM difundió tres promocionales de radio y televisión pautados como parte de su prerrogativa local de precampaña en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán, respectivamente, en los que **se nombra y utiliza la imagen del Presidente de la República**.

A continuación, se presenta uno de los promocionales involucrados:

---

<sup>44</sup> SUP-RAP-4/2014.

Imágenes representativas	Audio
	<p>“Con los votos de los diputados y senadores del Partido Verde se logró la mayoría para aprobar la reforma constitucional que garantiza que <b>los programas sociales del presidente López Obrador</b>, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores. El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y Beca Universal para estudiantes de Preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde [...]” (Énfasis añadido).</p>

Del contenido del promocional, se advierte que, **de haber sido emitido por un servidor público o una autoridad**, reuniría el resto de los elementos que configuran la propaganda personal personalizada<sup>45</sup>: **a.** Fue realizada mediante imágenes y grabaciones; **b.** Difundió logros, programas y acciones de gobierno; **c.** Se orientó a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía; **d.** No se trata de una comunicación meramente informativa, y **e.** Aparece el nombre y la imagen de un servidor público.

<sup>45</sup> SUP-REP-142/2019 y SUP-REP-144/2019 acumulados.



Aún más, cabe destacar que el PVEM no solamente difundió la imagen y el nombre del Presidente de la República, sino que, incluso, se refirió a ciertas políticas públicas implementadas a nivel federal como “los programas sociales del presidente López Obrador”, es decir, como si pertenecieran o fueran **atribuibles a la persona** que ostenta el cargo referido.

Así, es evidente que el PVEM utilizó su pauta local de precampaña en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán, para difundir propaganda gubernamental federal personalizada, en lugar de divulgar su propaganda político-electoral.

Por ello, considero que esa conducta debe encuadrarse como uso indebido de la pauta.

Por estas razones, emito el presente **voto concurrente**.

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