



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-393/2023

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES

**SECRETARIADO:** MAURICIO I. DEL TORO  
HUERTA, CLAUDIA MYRIAM MIRANDA  
SÁNCHEZ Y PROMETEO HERNÁNDEZ  
RUBIO

**COLABORARON:** ÁNGEL MIGUEL  
SEBASTIÁN BARAJAS, HUGO GUTIÉRREZ  
TREJO Y DULCE GABRIELA MARÍN LEYVA

Ciudad de México, a cuatro de octubre de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **revocar** la determinación emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente **SRE-PSC-48/2023**, para el efecto de que las conductas denunciadas atribuidas al partido Morena y diversas personas servidoras públicas sean nuevamente analizadas, atendiendo a todos los elementos contextuales del caso y, en plenitud de atribuciones, se emita una nueva resolución considerando los criterios de esta Sala Superior relacionados con los actos anticipados de campaña, la promoción personalizada, la intervención de funcionarios públicos en actos proselitistas, el uso indebido de recursos públicos y el deber de garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad derivado del artículo 134 constitucional.

## CONTENIDO

I. ASPECTOS GENERALES .....	2
II. ANTECEDENTES .....	3
III. COMPETENCIA.....	6
IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA .....	6
V. ESTUDIO DE FONDO.....	7
1. Precisión de la controversia y metodología de estudio .....	7
2. Agravios sobre falta de exhaustividad en relación con diversos sujetos denunciados..	10
3. Actos anticipados de precampaña y campaña .....	13
3.1. Planteamientos del partido recurrente.....	13
3.2. Consideraciones de la Sala Superior .....	16
a) Falta de congruencia y exhaustividad respecto de la denuncia de actos anticipados de personas servidoras públicas .....	16
b) Indebido análisis de las conductas atribuidas a Rogelio Sosa Pulido y Morena .....	20
4. Falta de exhaustividad sobre la presunta propaganda personalizada y el uso de recursos públicos .....	42
5. Vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad así como el uso indebido de recursos públicos .....	51
6. Efectos .....	56
VI. RESOLUTIVO.....	57

### I. ASPECTOS GENERALES

El asunto tiene su origen en la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, servidores públicos del estado de Michoacán, Morena, un dirigente estatal de ese partido y quien resulte responsable, por actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, con motivo de su asistencia, organización y participación activa en un evento celebrado el veintiocho de octubre, en Morelia, Michoacán, en el que supuestamente se promovió y se posicionó indebidamente a la entonces jefa de gobierno. La Sala Especializada determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas, sentencia que es materia de la presente impugnación, por lo que corresponde a esta autoridad verificar su procedencia y, en su caso, si la decisión se encuentra apegada a derecho.



## II. ANTECEDENTES

De lo narrado por la parte recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **A. Queja.** El once de noviembre del año pasado, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja contra Claudia Sheinbaum Pardo, entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México, diversas personas del servicio público, Morena, un dirigente estatal de ese partido y quien resultara responsable, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, derivado de su asistencia y participación activa en un evento celebrado el veintiocho de octubre, en Morelia, Michoacán, en el que se distribuyeron volantes y reprodujeron videos, que hacen referencia a las cualidades personales y logros de gobierno de Claudia Sheinbaum, así como la distribución de camisetas y banderines con los colores y el emblema de Morena. Asimismo, denunció el incumplimiento del acuerdo de medidas cautelares emitidas mediante acuerdo ACQyD-INE-144/2022, como parte de la sustanciación del procedimiento SRE-PSC-7/2023 y solicitó nuevas medidas cautelares y tutela preventiva a fin de evitar la realización de eventos similares a nivel nacional.
2. **B. Procedimiento especial sancionador (UT/SCG/PE/PRD/CG/480/202).** El catorce de noviembre, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral registró la queja, reservó la admisión, ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada y diversos requerimientos.

## **SUP-REP-393/2023**

3. **C. Admisión parcial.** El veinticuatro de noviembre, la Unidad Técnica desechó parcialmente la queja, en lo relativo al incumplimiento del acuerdo de medidas cautelares (ACQyD-INE-144/2022) dictado en el diverso procedimiento SRE-PSC-7/2023; admitió a trámite el procedimiento respecto del resto de los motivos de denuncia y remitió la propuesta de medidas cautelares.
4. **D. Medidas cautelares (ACQyD-INE-182/2022).** El veinticinco de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró la improcedencia de la tutela preventiva, dado que no advirtió la presencia de la entonces jefa de gobierno en el evento ni antecedentes de las personas denunciadas, por lo que concluyó que no se actualizaba el riesgo de que ocurrieran eventos similares nuevamente y resultaban improcedentes las medidas sobre hechos de realización incierta.
5. **E. Remisión del expediente a la Sala Especializada.** En su oportunidad, la Unidad Técnica remitió a la Oficialía de Partes de la Sala Especializada el expediente y el informe circunstanciado.
6. **F. Primera sentencia de la Sala Especializada (SRE-PSC-48/2023).** El treinta de mayo de este año, la responsable determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas a las partes denunciadas.
7. **G. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (SUP-REP-155/2023).** El siete de junio de este año, la parte recurrente presentó una demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la sentencia anterior. El nueve de agosto de este año, la Sala Superior revocó la determinación de la Sala Regional, a efecto de que llevara a cabo el emplazamiento, así como la audiencia de pruebas y alegatos, única y



exclusivamente respecto de Rogelio Sosa Pulido y Morena, en el entendido de que las actuaciones practicadas respecto de las demás personas denunciadas debían quedar intocadas, incluyendo la propia audiencia.

8. **H. Segunda sentencia de la Sala Especializada. Acto impugnado (SRE-PSC-48/2023).** En cumplimiento a la determinación emitida por la Sala Superior, el veintinueve de agosto de esta anualidad, la Sala Regional Especializada determinó, nuevamente, la inexistencia de las infracciones atribuidas a las partes denunciadas.
9. **I. Segundo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con la resolución anterior, el cinco de septiembre siguiente, el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente recurso de revisión ante la autoridad responsable.
10. **J. Turno y recepción.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se acordó integrar el expediente **SUP-REP-393/2023** 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 en Materia Electoral.
11. **K. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

### III. COMPETENCIA

12. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, debido a que se cuestiona una sentencia de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, cuya revisión corresponde al ámbito exclusivo de su competencia. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso a), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

13. El presente recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13; 109, párrafo 1, inciso a); y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con base en lo siguiente:
14. **A. Requisitos formales.** El recurso reúne los requisitos, porque el promovente precisa: **i)** el nombre y firma de quien promueve, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; **ii)** se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; **iii)** se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, y **iv)** se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.
15. **B. Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo de tres días previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios; toda vez que la sentencia controvertida se notificó el treinta y uno de agosto de



este año, de tal forma, el plazo para impugnar transcurrió del uno al cinco de septiembre, descontando los días dos y tres del mismo mes, por no estar vinculado a un proceso electoral que se encontrara en curso, de ahí que, si la demanda se presentó el cinco de septiembre, resulta oportuna.

16. **C. Legitimación y personería.** En el caso, los requisitos se encuentran satisfechos porque la demanda fue presentada por el representante propietario del partido recurrente ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le fue reconocida en el procedimiento de origen.
17. **D. Interés jurídico.** Se satisface este requisito, porque el partido recurrente fue la parte denunciante en el procedimiento sancionador, cuya resolución impugna.
18. **E. Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que la vía para impugnar la sentencia dictada por la responsable es el presente recurso de revisión.

## V. ESTUDIO DE FONDO

### 1. Precisión de la controversia y metodología de estudio

19. En la queja original se denunció un evento celebrado el veintiocho de octubre del año pasado, en Morelia, Michoacán, en el que se distribuyeron volantes y reprodujeron videos que hacen referencia a la imagen, cualidades personales y logros de gobierno de la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México, así como la distribución de camisetas y banderines con los colores y el emblema del partido Morena, en los que supuestamente se promociona a la denunciada y

## **SUP-REP-393/2023**

sus logros de gobierno para el proceso electoral de 2024.

20. La Sala Regional tuvo por acreditados los siguientes hechos:
  - Que el viernes veintiocho de octubre se realizó el evento en el Obelisco a Lázaro Cárdenas, en Morelia, Michoacán, y se emitieron mensajes y expresiones a favor de Claudia Sheinbaum Pardo.
  - Que fue organizado por la Asociación Civil “Que siga la democracia”.
  - Que las personas asistentes, una vez que obtenían su registro, se les proporcionaba un volante o tríptico con datos de las cualidades, aspiraciones, trayectoria y logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo.
  - La entonces jefa de gobierno no acudió al evento denunciado.
  - La emisión de un mensaje por parte de la presidenta municipal de Ziracuaretiro.
  - La emisión de un mensaje por parte del ciudadano Rogelio Sosa Pulido.
  
21. En el caso, no es materia de controversia la realización del evento, ni sus características, así como tampoco la participación de las personas que asistieron o los elementos de propaganda existentes en el evento o que fueron repartidos. En consecuencia, la controversia se limita a analizar las consideraciones de la Sala Especializada en relación con la calificación jurídica de los hechos y su análisis integral.
  
22. Ahora bien, la sentencia recurrida se emitió en cumplimiento a la ejecutoria dictada por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-155/2023, toda vez que la sentencia de la Sala



Especializada emitida el pasado treinta de mayo fue revocada porque se incurrió en una falta de congruencia y exhaustividad por cuanto hace a la investigación y análisis de la participación de Morena y del ciudadano Rogelio Sosa Pulido en los hechos, siendo que otros denunciados lo identifican como la persona que los invitó al evento y su participación activa se encuentra acreditada en el acta circunstanciada respectiva, sin que ambos fueran emplazados al procedimiento.

23. En consecuencia, esta Sala Superior revocó la sentencia para el efecto de que la Sala Especializada ordenara a la Unidad Técnico de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral que se llevara a cabo el emplazamiento de los sujetos denunciados Rogelio Sosa Pulido y Morena, para que se realizara la audiencia de pruebas y alegatos respectiva, “única y exclusivamente respecto de Rogelio Sosa Pulido y MORENA, en el entendido de que las actuaciones practicadas respecto de las demás personas denunciadas deben quedar intocadas, incluyendo la propia audiencia”. Además, se precisó que, llegado el momento procesal oportuno, la Sala Especializada emitiera una nueva sentencia “en la cual deberá atender a la totalidad de las actuaciones y pruebas relacionadas con los hechos expuestos en la denuncia inicial y las conductas denunciadas, incluyendo, obviamente, las expresiones realizadas por Rogelio Sosa Pulido el día del evento”.
24. De lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-155/2023 se advierten dos aspectos: por una parte, se ordenó a la Sala Especializada ordenara la reposición del procedimiento respecto del emplazamiento, audiencia y alegatos exclusivamente de Rogelio Sosa Pulido y Morena y, por otra parte, se le ordenó también dictar una nueva sentencia en la que analizara la totalidad de las

## **SUP-REP-393/2023**

actuaciones y pruebas relacionadas con los hechos expuestos en la denuncia inicial y las conductas denunciadas.

25. De esta forma, esta Sala Superior considera que no serán objeto de análisis los hechos alegados que impliquen un pronunciamiento respecto del emplazamiento o investigación de otros sujetos denunciados distintos, pues atendiendo al principio de cosa juzgada resultaría improcedente analizar tales cuestiones, toda vez que esta Sala Superior en su sentencia anterior ordenó la reposición del procedimiento exclusivamente respecto de los sujetos precisados. Ello, no implica, sin embargo, que se dejen de analizar los hechos en su integridad, atendiendo al contexto de su realización, por lo que se pueden analizar las conductas que fueron denunciadas, así como aquellas que deriven del análisis de las constancias del expediente, con base en el principio de exhaustividad y como parte del contexto integral de la denuncia.
26. De esta forma, para efecto del estudio de los planteamientos del partido recurrente, los agravios se analizarán iniciando por aquellos relacionados con falta de exhaustividad; posteriormente, se estudiarán los relacionados con los hechos presuntamente constitutivos de actos anticipados de precampaña y campaña y, finalmente, los relativos a la presunta promoción personalizada de personas servidoras públicas, el uso de recursos públicos en los hechos denunciados, así como la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad.

## **2. Agravios sobre falta de exhaustividad en relación con diversos sujetos denunciados**



27. El partido recurrente plantea que la Sala Especializada incurrió en falta de exhaustividad al no analizar la conducta Leonel Godoy Rangel, en su calidad de diputado federal por el distrito 1 con sede en Michoacán; Mauricio Ruiz Olaes, delegado en funciones de Morena en Querétaro y Juan Pablo Celis Silva, dirigente estatal de Morena en Michoacán, quienes también fueron denunciados; así como la participación de Miguel Ángel Arellano Flores, y con qué calidad y objeto solicitó el permiso para llevar a cabo el evento denunciado.
28. Esta Sala Superior considera que, en principio, los planteamientos del partido recurrente respecto a que las personas citadas no habrían sido emplazadas al procedimiento son **inoperantes**, toda vez que no fueron expuestos en el momento procesal oportuno, es decir, al impugnar la primera sentencia emitida por la Sala Especializada, identificada con la clave SRE-PSC-48/2023, en la medida en que, en la demanda que dio origen al SUP-REP-155/2023, el partido recurrente sólo señaló la falta de exhaustividad respecto de Rogelio Sosa Pulido, sin inconformarse respecto de las actuaciones de la responsable con relación otros sujetos denunciados.
29. Además, como se señaló, esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-155/2023 se limitó a ordenar a la Sala Especializada la reposición del procedimiento respecto del emplazamiento, audiencia y alegatos exclusivamente de Rogelio Sosa Pulido y Morena, en el entendido de que las actuaciones practicadas respecto de las demás personas denunciadas deben quedar intocadas, incluyendo la propia audiencia, lo que acató la autoridad responsable; por tanto, no resulta atendible el planteamiento del partido recurrente ante esta instancia para ese efecto.
30. Ahora bien, por cuanto hace al análisis de las conductas y la supuesta

## SUP-REP-393/2023

participación en el evento denunciado de las personas señaladas, esta Sala Superior advierte de las constancias de autos, que algunas de las personas que señala sí fueron requeridas dentro del procedimiento sancionador a fin de constatar su asistencia y participación en el evento denunciado.

31. Así, de autos se aprecia que Leonel Godoy Rangel sí fue requerido y respondió que no asistió al evento,<sup>1</sup> lo que justificó con el acta circunstanciada levantada por la junta distrital 10, en la que no se menciona que estuviera presente.<sup>2</sup> Aunado a que el veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral desechó parcialmente la queja respecto de las conductas atribuidas a Leonel Godoy Rangel.
32. En el caso de Miguel Ángel Arellano Flores, se observa que la autoridad instructora requirió al ayuntamiento de Morelia, Michoacán, para constatar si había solicitado el lugar donde se efectuó el evento, a lo que se respondió de manera afirmativa según obra en el expediente.<sup>3</sup>
33. Igualmente, derivado de lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-REP-155/2023, fue nuevamente objeto de requerimiento, en el que se le preguntó: si Rogelio Sosa Pulido participó en el evento denunciado, si había realizado algún tipo de invitación al evento al que asistieron aproximadamente dos mil personas, si el evento fue cubierto por algún medio de comunicación y si había invitado a algún medio para cubrir el evento; a lo que respondió, en síntesis, que: no conocía a Rogelio Sosa Pulido, no difundió ningún tipo de invitación al evento, desconoce si el evento fue cubierto por algún medio de

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 150-153 del expediente electrónico "SRE-PSC-48-2023".

<sup>2</sup> Visible a fojas 47-58 del expediente electrónico "SRE-PSC-48-2023".

<sup>3</sup> Visible a fojas 388-395 del expediente electrónico "SRE-PSC-48-2023".



comunicación; y que no realizó ningún tipo de invitación a medio de comunicación para que diera cobertura a dicho evento.<sup>4</sup>

34. De este modo, sí se analizó su participación respecto de los hechos materia de denuncia, sin que la parte ahora recurrente manifieste algún aspecto específico que se haya dejado de analizar, pues se limita a señalar, de manera genérica, que no se sabe quién o quiénes pagaron el evento, con qué recursos y cuál era el supuesto fin, aspectos que fueron considerados por la Sala Especializada en su sentencia, en la cual se señala que se realizó el evento denominado “Asamblea ciudadana por parte de la Asociación Civil Que siga la democracia” (según consta en el permiso del ayuntamiento) y que Miguel Ángel Arellano Flores fue el coordinador logístico de la asociación.
35. De esta forma, toda vez que la sentencia relativa al SUP-REP-155/2023 se limitó a ordenar a la Sala Especializada la reposición del procedimiento respecto del emplazamiento, audiencia y alegatos exclusivamente de Rogelio Sosa Pulido y Morena, sin que se controvirtiera la falta de emplazamiento de Miguel Ángel Arellano Flores, y sin que se controviertan las consideraciones específicas de la sentencia ahora recurrida respecto a dicho ciudadano, resulta **inoperante** el agravio.

### **3. Actos anticipados de precampaña y campaña**

#### **3.1. Planteamientos del partido recurrente**

36. El partido recurrente considera que la Sala Especializada responsable vulnera los principios de legalidad, certeza y congruencia, y actúa en

---

<sup>4</sup> Visible a fojas 134-135 del expediente electrónico “SER-PSC-48-2023\_Accesorio-2”.

### SUP-REP-393/2023

contravención al principio *non reformatio in peius* en su perjuicio, toda vez que, en una primera sentencia emitida el treinta de mayo de este año –que posteriormente fue revocada por esta Sala Superior– tuvo por acreditado el **elemento personal** de los actos anticipados de campaña, porque en la invitación al evento, en los folletos entregados y en los videos transmitidos aparece la imagen, nombre y cargo de la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México, y en la sentencia ahora recurrida se varió el argumento, sin que hubiera una modificación en las constancias del expediente o algún otro elemento distinto que justificara un cambio de consideración en el sentido de que las personas servidoras públicas pueden cometer actos anticipados de campaña sólo cuando busquen una candidatura, tal como lo habría considerado esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JE-292/2022 y SUP-JE-1421/2023), circunstancia que en el presente asunto no habría acontecido porque ninguna de las personas del funcionariado público denunciadas habría hecho manifestaciones con el objeto de obtener una postulación propia y uno de los ciudadanos denunciado, Rogelio Sosa Pulido, es un ciudadano que no es sujeto activo de los actos anticipados de campaña.

37. Aunado a ello, el recurrente manifiesta que se vulnera el principio de exhaustividad porque la Sala responsable no valoró el elemento personal de los actos anticipados respecto de la promoción de Claudia Sheinbaum por parte de la presidenta municipal Itzel Gaona, aunado a que respecto de Morena se limita a señalar que de las pruebas no se obtuvo que participara en la organización y desahogo del evento denunciado, sin precisar a cuáles elementos se refiere, siendo que el partido no habría sido llamado al procedimiento, siendo que dos de los servidores públicos denunciados señalaron que fueron al evento en su carácter de militantes y del acta circunstanciada emitida por el Instituto Nacional Electoral se advierte una multitud de personas con



ropa y playeras en las cuales se identifica al partido Morena y con el nombre de Claudia Sheinbaum y el mensaje “#EsClaudia”.

38. El recurrente agrega que se deja de analizar de manera contextual el evento denunciado y el impacto que generó el discurso de la presidenta municipal, el cual tiene incidencia directa en el proceso electoral federal 2023-2024, tomando en cuenta el interés de la entonces jefa de gobierno de ser la candidata de Morena a la presidencia de la República.
39. Por cuanto hace al **elemento subjetivo**, en términos generales, para el partido inconforme, es indebido que la Sala Especializada no considere que el evento haya tenido el fin de promocionar la imagen, nombre, cargo y candidatura de la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México, al ser evidente que de las expresiones emitidas se pretende generar empatía hacia ella.
40. Con relación al ciudadano Rogelio Sosa Pulido, el partido recurrente señaló que la Sala Especializada no valoró que el discurso que pronunció que los logros de gobierno de la referida jefa de gobierno sirven para que sea presidenta de México, además de que la propia Claudia Sheinbaum, durante la sustanciación del procedimiento, en ningún momento negó que dicho sujeto fuese su coordinador político de campaña, por lo que estaría aceptando su responsabilidad, pues lo único que niega es que el ciudadano desempeñara algún cargo, empleo o comisión en la administración pública local.
41. Para el partido recurrente, la Sala Especializada deja de analizar para el contexto de los actos anticipados de precampaña y campaña, el público al que se dirigió el evento, las imágenes aportadas, que fue un lugar abierto, de acceso libre y en el que se aprecian bastantes

## SUP-REP-393/2023

personas, por lo que pudieron imponerse del mensaje y de dichos actos político-electorales. Tampoco analizó que en las imágenes se aprecia una lona gigante con la imagen de la jefa de gobierno y con la leyenda #EsClaudia.

42. Además, el partido inconforme aduce que la Sala Especializada omitió analizar que, en la invitación, emitida y publicada para que las personas asistieran al evento denunciado, se aprecia la frase “Apoyo a Claudia”, por lo que los servidores públicos denunciados y quienes la recibieron sabían que asistirían a un evento propagandístico en apoyo a la entonces Jefa de gobierno.

### 3.2. Consideraciones de la Sala Superior

43. Esta Sala Superior considera, por una parte, que son **inoperantes** los agravios relacionados con la falta de congruencia y exhaustividad respecto del análisis de la configuración de tales actos anticipados por parte de diversas personas servidoras públicas; por otra, son **parcialmente fundados** los agravios expuestos por la parte recurrente, por cuanto hace al indebido análisis y falta de exhaustividad respecto a la participación y posible responsabilidad del ciudadano Rogelio Sosa Pulido y del partido Morena en el evento denunciado, en cuanto a la configuración de los elementos personal y subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña en beneficio de Claudia Sheinbaum Pardo.

#### ***a) Falta de congruencia y exhaustividad respecto de la denuncia de actos anticipados de personas servidoras públicas***

44. Esta Sala Superior considera **inoperantes** los planteamientos del partido recurrente porque se limita a señalar, de manera genérica, que



la Sala Especializada varió sus consideraciones sobre la acreditación del elemento personal de los actos anticipados, sin precisar si la nueva determinación se encuentra indebidamente fundada o motivada en sí misma.

45. En principio, se debe considerar que el deber de debida fundamentación y motivación, que deriva de los artículos 14 y 16 de la Constitución general, impone a las autoridades jurisdiccionales la necesidad de guardar congruencia y consistencia en sus determinaciones, de forma tal que exista certeza y estabilidad en los precedentes y líneas jurisprudencias que emitan, como parte también de la garantía institucional de independencia e imparcialidad, a fin de evitar cualquier duda o cuestionamiento sobre las razones que sustentan un cambio o variación en sus determinaciones; lo que abona también a la transparencia judicial.
  
46. En este sentido este órgano jurisdiccional ha reiterado la importancia de respetar o considerar el valor del precedente (sea vinculante o persuasivo) a fin de guardar congruencia y, por lo tanto, certeza en las decisiones que se emiten,<sup>5</sup> lo que no obsta a considerar la técnica de la *distinción* (*distinguishing* dentro de la teoría del precedente), consistente en hacer patente alguna circunstancia o elemento diferenciador de un precedente con respecto a otro caso, lo cual implica que determinado criterio asumido en una resolución previa deba o no considerarse en una posterior atendiendo a la identidad o analogía en los casos o a la falta de ella.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Por ejemplo, SUP-REP-709/2022 y acumulado y SUP-RDJ-3/2017.

<sup>6</sup> Sobre dicha técnica véase, por ejemplo, la Tesis: 1a. CCCXCIII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con rubro: PRECEDENTES SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. LA DISTINCIÓN QUE DE ÉSTOS HACE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CONLLEVA UNA MODIFICACIÓN DE SU INTERPRETACIÓN.

## SUP-REP-393/2023

47. No obstante, tales consideraciones deben analizarse a partir de las circunstancias de cada caso, considerando la firmeza de lo resuelto, atendiendo al efecto reflejo o directo de la cosa juzgada o si existe alguna cosa interpretada que constriña el dictado o el sentido de una nueva resolución.
48. En el presente asunto, el partido recurrente alega que se vulnera el principio de congruencia porque la Sala Especializada varió en su perjuicio las consideraciones que ya había realizado respecto de la acreditación del elemento personal de los actos anticipados en la sentencia emitida el pasado treinta de mayo; sin embargo, tal planteamiento deviene **inoperante**, porque, en principio, al revocarse dicha sentencia, esta Sala Superior no se pronunció respecto de la acreditación o no de dicho elemento, limitándose a ordenar el emplazamiento de Rogelio Sosa Pulido y Morena, y ordenando que se emitiera una nueva sentencia atendiendo “a la totalidad de las actuaciones y pruebas relacionadas con los hechos expuestos en la denuncia inicial y las conductas denunciadas, incluyendo, obviamente, las expresiones realizadas por Rogelio Sosa Pulido el día del evento”. Además, al revocarse la sentencia, sin un pronunciamiento específico sobre la cuestión del elemento personal, se dejó en libertad de atribuciones a la Sala Especializada para que valorara la totalidad de los hechos y emitiera su resolución.
49. En este sentido, la Sala Especializada, en cumplimiento de sus deberes constitucionales de fundamentación y motivación debida, puede variar sus consideraciones respecto de una cuestión previamente analizada, en tanto que no haya sido objeto de estudio por la sentencia revocatoria y se encuentre firme, si con ello se corrige algún error o se precisa algo que no se hubiera contemplado en la primera determinación, sin que ello implique una falta de congruencia,



teniendo la parte recurrente la carga de argumentar porqué considera que la nueva determinación está indebidamente fundada o motivada, la cual no se satisface sólo con señalar que no se siguió una consideración anterior, pues si la misma no goza de firmeza no existe un deber específico de inmutabilidad.

50. En el caso, la Sala Especializada en la sentencia ahora impugnada, dictada en cumplimiento al SUP-REP-155/2023, justificó que no se acredita el elemento personal atendiendo al criterio de esta Sala Superior en el sentido de que no son sujetos activos de actos anticipados de precampaña o campaña las personas servidoras públicas, salvo que busquen posicionarse a sí mismas frente a la ciudadanía para obtener una candidatura de forma anticipada, no así por promover a una persona distinta. En todo caso, las conductas que desarrollan los servidores públicos deben ajustarse a los principios de imparcialidad y neutralidad los cuales tienen como finalidad inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.<sup>7</sup>
51. Al respecto, si bien se advierte un cambio de consideración respecto de la sentencia previa, toda vez que esta Sala Superior no se pronunció respecto de la acreditación del elemento personal al emitir su sentencia en el SUP-REP-155/2023, no se advierte alguna indebida fundamentación o motivación y el partido recurrente tampoco expresa razones en ese sentido, más allá del aducido cambio de criterio y la ausencia de análisis del elemento personal respecto de la presidenta municipal de Ziracuaretiro y la entonces Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual –como se señaló– es insuficiente y hace inoperantes sus planteamientos.

<sup>7</sup> Por ejemplo, SUP-JE-1421/2023, SUP-JE-292/2022 y acumulados, y SUP-REP-574/2022, SUP-JE-98/2022, entre otros.

***b) Indebido análisis de las conductas atribuidas a Rogelio Sosa Pulido y Morena***

52. Esta Sala Superior considera **parcialmente fundados** los agravios expuestos en el sentido de que la responsable indebidamente analizó el elemento personal y subjetivo de los actos anticipados de campaña respecto de las conductas de Rogelio Sosa Pulido y Morena, en atención a que del análisis integral de las constancias del expediente se advierte que el evento denunciado tuvo una finalidad proselitista en beneficio de la otrora jefa de gobierno con lo cual se hacía necesario analizar si las conductas atribuidas a dichos sujetos son susceptibles de actualizar la infracción de actos anticipados de campaña.

**i) Criterios generales sobre los actos anticipados de campaña en eventos proselitistas**

53. Esta Sala Superior ha considerado que para la configuración de los actos anticipados de promoción político-electoral se deben actualizar tres elementos: **temporal, personal, y subjetivo**, así como los subelementos consistentes en que las **manifestaciones o expresiones sean explícitas e inequívocas** (ya sea a partir de promoción manifiesta o mediante equivalentes funcionales) y que tengan **trascendencia a la ciudadanía**, para lo cual debe analizarse el **contexto integral** de las manifestaciones denunciadas, atendiendo, entre otros **elementos contextuales**, a las características del auditorio, el lugar del evento; el modo y la forma de difusión del mensaje, el uso de equivalentes funcionales en el mensaje, la **sistematicidad** de la conducta, el momento en el que se llevó a cabo y su **proximidad** en relación con el inicio del proceso



electoral.<sup>8</sup>

54. Al respecto, esta Sala Superior ha reiterado también que **no cualquier persona debe ser considerada como sujeto activo de la infracción de actos anticipados de campaña**, sino solamente aquellas personas o entidades que están en una situación real de incidir con sus actos de manera injustificada en los principios de la contienda electoral, como son los partidos políticos, las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular, pero no la ciudadanía en general, personas privadas y sin relación directa y probada con los partidos políticos.<sup>9</sup>
55. Ahora bien, tratándose de personas privadas u organizaciones ciudadanas resulta relevante el análisis de las circunstancias de comisión de las conductas, pues **tratándose de actos sistemáticos o planificados es posible que diferentes sujetos participen en su comisión en diferentes grados, incluso para beneficiar a una persona distinta, pero respecto de la cual existe un vínculo o afinidad política.**
56. Por ello, en casos en que se denuncian actos anticipados, es relevante analizar no sólo sus elementos propios (temporal, personal y subjetivo), sino también aquellos vinculados al uso de recursos públicos y a la participación de personas del funcionariado público, porque puede existir una **estrategia o conducta sistemática** que implica la concurrencia de sujetos, factores y circunstancias con el propósito común de promover de manera injustificada a una persona que se ostenta o es reconocida públicamente como aspirante; aunado a que debe analizarse si los actos pretenden un beneficio propio o

<sup>8</sup> Véase, entre otros, SUP-JE-1171/2023, SUP-REP-180/2023 y acumulado, SUP-REP-822/2022.

<sup>9</sup> Véase, entre otros, SUP-JE-1171/2023, SUP-REP-180/2023 y acumulado, SUP-REP-822/2022 y SUP-REP-259/2021.

## SUP-REP-393/2023

ajeno a un funcionario o funcionaria pública, pues de ello dependerá el tipo de medida preventiva o sancionatoria que, en su caso, resulte procedente.<sup>10</sup>

57. De esta forma, el criterio relativo a que no cualquier persona puede ser considerada sujeto activo de la infracción de actos anticipados de campaña, atendiendo a su elemento personal, se sustenta en que las manifestaciones y publicaciones objeto de denuncia deben ser expresadas por una persona privada y ajena algún partido político y no haberse podido establecer un vínculo o relación entre la persona y el partido político, o alguna persona aspirante a una candidatura, precandidata o candidata.<sup>11</sup>
58. En este sentido, **si se trata de acciones de terceras personas en beneficio de algún aspirante, se debe analizar si se trata de actos en ejercicio legítimo de su libertad de expresión o se trata de casos de simulación o abuso en el ejercicio de este derecho, por encargo o con la participación de un sujeto obligado**, que implican una promoción anticipada injustificada de alguna persona aspirante formal o material, lo que podría también trascender a la ciudadanía y tener un impacto en la equidad de la contienda.<sup>12</sup>
59. Así, en asuntos en que se han denunciado actos anticipados de precampaña y campaña, incluidas conductas de terceras personas en favor de cierta persona aspirante, este órgano jurisdiccional ha considerado que para arribar a la conclusión de que los hechos denunciados forman parte de una estrategia o de acciones planificadas para promover, de manera encubierta, aspiraciones

---

<sup>10</sup> Entre otros, SUP-JE-1421/2023, SUP-JE-1332/2023, SUP-JE-1171/2023 y SUP-REP-822/2022.

<sup>11</sup> Entre otros, SUP-JE-1421/2023, SUP-REP-822/2022, SUP-REP-259/2021 y SUP-JRC-58/2018

<sup>12</sup> Entre otros, SUP-JE-1332/2023, SUP-JE-1171/2023 y SUP-REP-822/2022.



político-electorales de diversa persona, para efecto determinar si se actualizan o no las infracciones denunciadas, es necesario un análisis integral y completo de los elementos de convicción que existen en el expediente, considerando la naturaleza de las infracciones denunciadas en cada caso.<sup>13</sup>

60. Asimismo, esta Sala Superior ha sostenido que **para acreditar el elemento personal no se requiere que los actos contraventores del orden jurídico se hayan realizado materialmente por la persona que aspira a obtener una candidatura o un cargo de elección popular, ni tampoco se exige necesariamente la presencia de la persona a la que se promueve**, toda vez que la infracción puede llevarse a cabo por conducto de terceros, como son los afiliados del instituto político en que milita, sus empleados o incluso, sus dirigentes.<sup>14</sup>
61. Ello es así, porque la prohibición tiene por finalidad resguardar la equidad en la contienda y evitar que una persona o partido político pueda obtener un beneficio indebido al posicionarse frente a la ciudadanía antes del inicio del plazo legalmente previsto para esos efectos, por lo que el aspecto relativo a la falta de autoría material o inmediata en los hechos no implica, por sí mismo, la inexistencia de la infracción, en tanto que ello constituye una variable que deberá analizarse al momento de determinar la responsabilidad y eventual sanción.
62. Así, la existencia de actos anticipados de campaña, a partir de actos realizados por terceros, de acreditarse, podrían acarrear una sanción a la persona que se promueve ante la ciudadanía, si se acredita su responsabilidad directa o indirecta y no existe un deslinde válido y

<sup>13</sup> Consultar SUP-REP-108/2023 y SUP-REP-229/2023.

<sup>14</sup> Criterio contenido en SUP-REP-229/2023.

## SUP-REP-393/2023

eficaz de tales conductas.<sup>15</sup>

63. Lo mismo sucede en el caso de los partidos políticos, quienes atendiendo al deber de cuidado que se exige a los sujetos obligados –como cogarantes de la integridad electoral– ante posibles irregularidades deben actuar con la debida diligencia para efecto de denunciar, desvincularse o deslindarse de manera efectiva y oportuna de conductas ilícitas o malas prácticas que propicien fraudes a la ley o a la constitución. Ello, incluso, en su propio beneficio para evitar ser responsables indirectos de alguna conducta ilícita y para garantizar las condiciones de la contienda electoral.<sup>16</sup>
64. Así, para que el deslinde sea oportuno y eficaz para efecto de valorar el grado de participación o beneficio de la conducta y, en su caso, evitar la atribución de responsabilidad por el hecho ilícito ajeno (tanto del sujeto obligado como del partido), es preciso identificar el tipo de conducta de que se trata, en la medida en que las condiciones del deslinde (esto es su eficacia, idoneidad; juridicidad, oportunidad y razonabilidad) dependen de la conducta ilícita y su vinculación con la persona a quien se le atribuye la conducta infractora con un partido político.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Esta Sala Superior ha sostenido que la responsabilidad indirecta de los partidos o de las candidaturas que se beneficien indebidamente por un acto anticipado de campaña se actualiza, con independencia de si se ha identificado o no a la persona que emitió los mensajes, en la medida en que se obtenga un beneficio indebido por los actos anticipados de campaña, cuando hay elementos para suponer que existe una vinculación entre la conducta y los sujetos obligados y que se trata de actos de la entidad suficiente como para que trasciendan a la ciudadanía y tengan un impacto en el proceso electoral o puedan tenerlo. Véase SUP-REP-278/2022.

<sup>16</sup> Al respecto, esta Sala Superior ha reiterado que, por el carácter de garante de la contienda electoral que informa a los partidos políticos, en virtud de su naturaleza de persona jurídica de interés público con fines electorales, tienen un deber de cuidado calificado de velar por el cumplimiento de la equidad en la contienda respecto de las conductas que, violentando esta, les benefician. Pudiendo salvarse tal responsabilidad, siempre que se cumplan una serie de condiciones, como el deslinde oportuno e idóneo de la conducta en cuestión. Véanse, por ejemplo, las ejecutorias de los expedientes SUP-JE-245/2021 y acumulados, SUP-JE-220/2022 y SUP-REP-278/2022.

<sup>17</sup> Véase SUP-REP-278/2022, en relación con la jurisprudencia 17/2010, de rubro RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE; así como la tesis VI/2011



65. Finalmente, atendiendo a la materia del presente asunto, resulta relevante precisar que para determinar si un acto es proselitista a efecto de estar en posibilidad de realizar inferencias válidas respecto de la intencionalidad o motivación de una persona en participar en un evento o de su vinculación con algún partido político, persona aspirante, precandidata o candidata, es necesario considerar que **se configura un acto proselitista cuando algún sujeto realiza actividades dirigidas a influir en la voluntad del electorado para favorecer u oponerse a alguna de las personas que participen; presentar una plataforma electoral; solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**
66. En principio, tal criterio ha sido desarrollado respecto de actos partidistas, tal como se advierte en la tesis XIV/2018, de rubro ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO ESTRICTO Y PROSELITISTA; no obstante, **los elementos proselitistas de un acto pueden referirse a cualquier evento en donde exista una promoción –legal o ilegal– de una opción política, puesto que lo relevante es que se acredite que se realizó con una finalidad específica;** esto es, un evento es proselitista cuando las expresiones motivo de denuncia tienen el propósito de influir en el electorado al anunciar públicamente el respaldo a una precandidatura o candidatura en específico, o de una plataforma electoral, siempre que existan elementos que denoten que elemento central del evento es **posicionar a una persona frente al electorado.**<sup>18</sup>

## ii) Aplicación de los criterios al caso concreto

---

con rubro RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR.

<sup>18</sup> Ver SUP-REP-764/2022 y SUP-REP-811/2022.

## SUP-REP-393/2023

67. En el caso se alega que Rogelio Sosa Pulido, si bien se trata de un ciudadano, y por tanto, en principio, no es un sujeto obligado frente a la prohibición de realizar actos anticipados de campaña, lo cierto es que habría tenido una participación activa en el evento denunciado y un vínculo de cercanía con la otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, al señalársele como su “coordinador político de campaña”, lo que llevaría –en concepto del partido recurrente– a la responsabilidad directa de la exfuncionaria ante la falta de un deslinde efectivo respecto de tales conductas.

68. Atendiendo a lo expuesto, lo **fundado** del agravio radica en que, en efecto, la Sala Especializada responsable no analiza de manera integral y exhaustiva los hechos de la denuncia, y se limita a señalar que Rogelio Sosa Pulido “es un ciudadano que no entra en la lógica de los actos anticipados de campaña, porque no es un sujeto activo de los mismos”. Ello al considerar lo siguiente:

[...] al momento de los hechos no era servidor público, ni militante ni afiliado, aunque la asociación “Que siga la democracia” reconoció que era coordinador territorial en la entidad, lo que no es un cargo público ni partidista. Si bien Morena informó que tiene un registro de su afiliación de 28 de marzo de 2023, Rogelio Sosa Pulido no tenía esa calidad al momento de los hechos, 28 de octubre de 2022, por lo que de la información obtenida no se desprende alguna relación con la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México o con el mencionado partido. Así al ser ciudadano no es sujeto activo de los actos anticipados de campaña.

69. Asimismo, la Sala Especializada, si bien en la sentencia impugnada alude a las expresiones del ciudadano Sosa Pulido a favor de Claudia Sheinbaum para la presidencia de México en dos mil veinticuatro, reitera que al ser “un ciudadano al momento de los hechos sus expresiones están amparadas por la libertad de expresión” y que, aunque se puede advertir que era simpatizante, “no quedó acreditada alguna relación laboral ni de ningún tipo con Claudia Sheinbaum



Pardo”.

70. Lo anterior evidencia que, si bien la Sala Especializada valoró la conducta del ciudadano Sosa Pulido y sus expresiones durante el evento denunciado, así como el hecho de que no ostentara un cargo público, militancia o una vínculo con la otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, lo cierto es que no analizó de manera adminiculada la totalidad de los elementos de prueba que relacionan a dicho ciudadano con una participación activa y planificada lo que haría que sus expresiones no pudieran considerarse como espontáneas en relación con la promoción de Claudia Sheinbaum a la presidencia de la República.
71. Ello a partir de las propias constancias del expediente, de las cuales se puede advertir que la propia Claudia Sheinbaum expresa que conoce a Rogelio Sosa Pulido, que tanto la diputada local Seyra Alemán Sierra, como el secretario de gobierno de Michoacán, Carlos Torres Piña, reconocen que fueron invitados al evento por dicho ciudadano, lo mismo que el representante de “Que siga la Democracia” reconoce que tal persona fue el coordinador territorial de Michoacán de dicha asociación civil.
72. Si bien, el propio Rogelio Sosa Pulido niega haber hecho tales invitaciones, tal negativa debe valorarse en el contexto de los hechos y atendiendo al conjunto de elementos probatorios, como, por ejemplo, el hecho de que participara activamente en el evento; de que entre sus expresiones manifestara que Claudia Sheinbaum Pardo “reúne características y un perfil que nadie puede reunir, y a eso venimos a esta tarde para generar cuáles son las razones, las razones y motivos para elegirla próxima presidente de México...”, aunado a que la describe como una mujer “muy inteligente”, “una mujer

### SUP-REP-393/2023

sensible”, “una mujer que “no miente, no roba y no traiciona”, así como que lleva con firmeza “el timón de la Ciudad de México”.<sup>19</sup>

73. Tales elementos, junto con el resto de sus expresiones y conductas, debieron ser analizados por la Sala Especializada para valorar si de ellos es posible derivar un vínculo entre el ciudadano Sosa Pulido y la otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, no sólo a partir de las manifestaciones de los propios interesados sino del análisis integral de sus conductas y los elementos del expediente.
74. De ahí que le asista razón al partido recurrente cuando afirma que la Sala Especializada no valoró adecuadamente el discurso que pronunció el ciudadano Rogelio Sosa Pulido, respecto de la exaltación de la persona y los logros de la otrora jefa de gobierno, para efecto de que sea candidata o presidenta de México, además de que no valoró el alcance de lo manifestado por la propia Claudia Sheinbaum respecto de las conductas denunciadas, al tratarse de un evento planificado y organizado con evidentes elementos de propaganda a favor de dicha servidora pública.
75. En efecto, como lo expone el recurrente, la Sala Especializada dejó de analizar el contexto integral de los actos denunciados, pues no obstante que tiene por acreditado que el evento se organizó el viernes veintiocho de octubre del año pasado en el Obelisco a Lázaro Cárdenas, en Morelia, Michoacán, y lo que ahí se dijo, así como que a los asistentes una vez registrados se les proporciona un volante o

---

<sup>19</sup> Entre las manifestaciones realizadas por el ciudadano Sosa Pulido se advierte lo siguiente: “Venimos a plantear la nueva etapa de una persona que se convierte de una dirigente, una funcionaria de la capital del país, para convertirse en la líder nacional que necesitamos a partir de 2024, para nosotros es muy claro, Claudia Sheinbaum Pardo, reúne características y un perfil que nadie más puede reunir, y a eso venimos, a esta tarde para generar cuáles son las razones, las razones y motivos para elegirla próxima presidenta de México [...] que viva la próxima presidenta de México Claudia Sheinbaum Pardo...”. Visible a fojas 51-53 del expediente electrónico denominado “SRE-PSC-48-2023”.



tríptico con datos de las cualidades, aspiraciones, trayectoria y logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo; no analizó, entre otros elementos necesarios, si la conducta de Rogelio Sosa Pulido resulta espontánea o desvinculada de la ahora exfuncionaria, para lo cual es preciso analizar no sólo su calidad de ciudadano, sino y principalmente su participación en diferentes momentos del evento, toda vez que del acta circunstanciada se desprende que las expresiones emitidas se hicieron en el marco de la organización del evento, esto es, como un orador previamente designado y no de forma improvisada o espontánea, puesto que el referido ciudadano se encontraba en el templete junto con servidores públicos y un dirigente del partido Morena; es decir, no acudió solamente como un asistente que manifiesta de manera espontánea o improvisada su opinión respecto al evento o una persona, sino que tuvo una participación activa y preponderante, máxime que existen señalamientos de haber sido la persona que realizó algunas invitaciones al evento y que se le identifica como persona cercana tanto a la asociación organizadora del evento político como a la propia Claudia Sheinbaum Pardo.

76. Es por ello que no puede presumirse simplemente que se trata de declaraciones manifestadas libremente por un ciudadano y protegidas por el derecho a la libertad de expresión, pues con ello no se agota la materia de análisis, debiendo estudiarse seriamente si hay elementos para establecer una vinculación formal o informal pero suficiente, entre el ciudadano Sosa Pulido, la asociación organizadora del evento y Claudia Sheinbaum Pardo, como persona beneficiada por sus declaraciones, atendiendo a los elementos antes precisados que configuran los actos anticipados de campaña.
77. Lo anterior, considerando que de la valoración de las circunstancias del evento y de las expresiones descritas anteriormente, se evidencia

## SUP-REP-393/2023

la intención de posicionar y presentar a la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México como una opción a la presidencia de la República; esto es, se trata de un **evento proselitista**.

78. Ello es así, porque el evento fue público y abierto a la ciudadanía, planificado y previamente organizado, en el que participaron servidores públicos locales; se repartieron volantes en los que se divulgaron logros de gobierno, así como la trayectoria de la entonces jefa de gobierno; que hubo personas que usaron vestimenta con el logotipo del partido Morena, y se emitieron mensajes por parte de un ciudadano y de la presidenta de un municipio en manifiesto apoyo a las aspiraciones políticas de una persona; se exhibió un video relacionado con su desempeño como servidora pública, además, de que existió un registro de las personas de forma presencial y de manera virtual, a quienes se les solicitaba datos como el nombre, aunado a que un servidor público reconoció que acudió en su calidad de militante de Morena.
79. Lo anteriormente expuesto se confirma a partir de las constancias de autos en las que se da cuenta de las circunstancias del evento. Así, en autos consta evidencia de la propaganda difundida en el evento, misma que se reproduce a continuación:



80. En tal propaganda se identifica claramente la imagen, el nombre y la trayectoria de Claudia Sheinbaum, como “una mujer académica y científica que ha estado en la lucha por los derechos desde su juventud”; “Ha acompañado a AMLO en la transformación de México y ha sido parte importante de su movimiento. Ambos encabezan gobiernos honestos, austeros y cercanos a la gente”; “Claudia va arriba en todas las encuestas”; así como que la entonces jefa de gobierno “Respeto y promueve los derechos de las mujeres”; “Conoce al país y sabe cómo resolver sus problemas” “Tiene experiencia para gobernar y dar buenos resultados”; “Las y los mexicanos confían en ella gracias a su honestidad”; “Es la preferida para seguir la transformación del país”.
81. Asimismo, se hace alusión a algunos logros de su gobierno como que hoy en la Ciudad de México: “12 millones de niñas, niños y jóvenes reciben becas”; “La movilidad es sustentable, el Trolebús Elevado y el Cablebús son eléctricos y benefician a quien más lo necesitan”; “Hay más seguridad, se han reducido los delitos en un 48.9%”; “Hay dos nuevas universidades: la Universidad de la Salud y la Universidad “Rosario Castellanos”; “Existen tres nuevos hospitales para cuidar la

## SUP-REP-393/2023

salud de todas y todos”; “Se han instalado 33 mil puntos wifi gratuitos en hospitales, unidades habitacionales y espacios públicos” o “Se rehabilitaron 16 parques para el disfrute de las familias”. Asimismo, se advierten expresiones como: “Todo México apoya a Claudia Sheinbaum”; “PORQUE SABE QUE ES LA MEJOR OPCIÓN EN MICHOACÁN #EsClaudia”

82. Además, la junta distrital también dio fe de que se habilitaron carteles en los que se mostró un código, mediante el cual, la ciudadanía que asistió al evento podía registrarse en línea, al ingresar a este código se desplegó un portal en el que se aparecía “EsClaudia, Pre-registro”, con espacios para escribir el nombre y el número de teléfono de las personas.
83. La misma junta distrital constató que en el templete se encontraban personas, quienes, durante el desahogo del evento, se identificaron como: Carlos Torres Piña, Secretario de Gobierno en la entidad; Rogelio Sosa Pulido, coordinador político de Claudia Sheinbaum; Sergio Rodríguez; Mauricio Ruiz Olaes, Delegado en funciones de Presidente de Morena en Querétaro; Yareli Pérez; Karla Vega; Carolina Rangel; Arturo Estrada; Jorge Molina; Iván López Juan Pablo Celis; Itzel Gaona Bedolla, Presidenta Municipal de Ziracuaretiro, y el diputado local Víctor Hugo Zurita Ortiz, personas que saludaban a los presentes.
84. En el acta levantada, se asentó que se observaron grupos de personas vistiendo playeras de algunos municipios de la entidad: Morelia, Morelos, Acuitzio, Angamacutiro, Puruándiro y Mariano Escobedo. Asimismo, en el lugar había sillas plegables, dos pantallas de video, una consola de audio y video, aunado a que los asistentes se les entregaban playeras y banderines, ambos en color blanco en



los cuales se lee la leyenda “para que siga la transformación, #EsClaudia”.

85. Posteriormente, se le dio la palabra a Rogelio Sosa Pulido, en su calidad de coordinador de redes ciudadanas y posteriormente a la presidenta municipal de Ziracuaretiro. Ambos manifestaron claras muestras de apoyo a la entonces jefe de gobierno, en los siguientes términos:

**Palabra de Rogelio Sosa Pulido:**

*"Bueno, bueno ... Buenas tardes compañeras, compañeros, ciudadanas, ciudadanos, es un honor, es un honor, compartir esta tarde con ustedes, con una acción ciudadana de pueblo a pueblo, con este distinguido presidium que está hoy participando y dando su testimonio de una etapa nueva para Michoacán y México, con **una persona que hoy encabeza las encuestas, pero nos ha dicho ella, la doctora Claudia Sheinbaum Pardo**, nos ha dicho yo no quiero ganar encuestas, simplemente yo quiero ganar el corazón de las michoacanas y los michoacanos y aquí estamos para eso, para compartir con ustedes el conocimiento y cariño que ya había en Michoacán, igual que Andrés Manuel López Obrador, mucho antes de la campaña del 2018 ella está en el corazón del pueblo michoacano, el dieciocho, en mayo de dos mil dieciocho lo que sucedió fue que quedó en las urnas registrado para la historia lo que ya él había logrado en los corazones de este pueblo combatido, levantado siempre, levantado siempre contra las injusticias, luchador ambiental y regirado por estas tierras, los españoles en el siglo XVI, vamos entonces a preguntarnos, ¿a qué venimos hoy? Venimos a plantear la nueva etapa de una persona que se convierte de una dirigente, **una funcionaria de la capital del país, para convertirse en la líder nacional que necesitamos a partir de 2024, para nosotros es muy claro, Claudia Sheinbaum Pardo, reúne características y un perfil que nadie más puede reunir, y a eso venimos, a esta tarde para generar cuáles son las razones, las razones y motivos para elegirla próxima presidenta de México...** la cuarta característica, la cuarta comisión que la hace ser única a Claudia es la firmeza con la que lleva el timón de la Ciudad de México y que la ha conducir el rumbo de este país por el rumbo de la transformación profunda y que ya inicio Andrés Manuel... la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum, bajo a menos de la mitad el índice de delitos de alto impacto, allá se han ido a capacitar varios miles*

*de policías michoacanos y policías hombre y policías mujeres que se están capacitando para lograr abatir los índices de violencia que azotan a este país y que en la capital, la Doctora Claudia Sheinbaum, ha bajado a menos de la mitad y nada más por esa razón, la defensa de la vida, **sería suficiente para tenerla de presidenta**, es una mujer capaz en todos los campos que nos podamos imaginar, incluyendo su posición en las cámaras para defender la soberanía nacional.*

*... que viva la próxima presidenta de México Claudia Sheinbaum Pardo...*

### **Palabras de la presidenta municipal de Ziracuaretiro:**

*... aquí estamos todas esas mujeres que queremos ser representadas, aquí estamos las que queremos un gobierno, que siga por la transformación, un gobierno que no vaya a continuar con todo eso por lo que luchamos en el pasado, necesitamos una mujer que tenga esta perspectiva de género, de juventud, de diversidad, porque hacerlo de otra manera no nos representaría dignamente como mujeres, **hemos visto que Claudia es esa persona, vemos en ella esa capacidad, hemos visto en ella la inteligencia y en la intención de dar una transformación, no sólo con la Ciudad de México, sino con todo el país también, platicábamos porque en Michoacán, vamos con Claudia, cuando dijimos allá, cuando fuimos a (inaudible) que era Michoacán, que el estado que la iba a llevar al Palacio Nacional, y tres razones que he visto y sé que muchísimas más, la primera es que sin ser presidenta de la República ha hecho cosas por Michoacán, lo vemos en el tratado que hizo como parte de una deuda con la gente de Michoacán, que es Michoacán que brinda de agua al Estado de México y a la Ciudad de México, y por primera vez una Jefa de Gobierno de la Ciudad de México está pagando a Michoacán al poder ser invertido en políticas públicas, en ecología y en el bienestar de Michoacán, entonces todavía no es Jefa de Gobierno y ya está haciendo cosas por Michoacán, en segundo lugar Michoacán tras años, décadas de gobiernos de derecha de gobiernos que no les preocupa la educación, estamos ahogados en temas educativos, fue hasta este año con el gobernador Alfredo Ramírez Bedolla que se le dio inversión a la Universidad Michoacán y lo que está haciendo Claudia en la Ciudad de México la lucha que ha hecho por la gratuidad de las escuelas, de educación superior, que no las ha hecho desde que es Jefa de Gobierno, las ha hecho desde su juventud, ella encabezó la lucha en la UNAM para que la UNAM siguiera siendo gratuita, y tercer lugar es que Claudia ya le tiene cariño a Michoacán, Claudia ya ha vivido en Michoacán ya ha estado en Michoacán, dio su servicio social en Michoacán, en la meseta purépecha en el corazón de Michoacán. Quiero mucho a Morelia, pero la verdad la meseta***



*purépecha zona purépecha somos el verdadero corazón de Michoacán, una disculpa a todos los morelianos, ella dio su servicio social ahí, ella conoce de cerca, conoce la esencia y la tradición de Michoacán y esto es lo que nos hace decir que, **si es Claudia, y es Claudia la que va a palacio nacional...***

86. Al final del evento una persona del género masculino (sin identificar) tomó el micrófono y adujo expresiones como “Vamos a tener una presidenta científica”. Posteriormente se transmitieron dos videos alusivos a Claudia Sheinbaum en los que aludió a la cuarta transformación y a su cuarto informe de gobierno como titular de la jefatura de la Ciudad de México. Este fue el contenido que certificó la vocalía aludida. Además, la propia Unidad Técnica certificó diversos links sobre notas periodísticas que se divulgaron el evento denunciado.
87. Al respecto, la Sala Especializada, al analizar el **elemento subjetivo** de los actos anticipados –en particular las expresiones de la presidenta municipal de Ziracuaretiro– concluyó que el evento denunciado **no tenía una naturaleza proselitista**, a partir de considerar que tales expresiones no tendrían manifestaciones expresas de apoyo o equivalentes funcionales de respaldo a una persona para obtener una candidatura, pues únicamente expresó la trayectoria de Claudia Sheinbaum, el agradecimiento por su apoyo a la entidad y el deseo de que llegue a Palacio Nacional, sin mencionar ningún proceso o año ni solicitar el voto a favor de la entonces jefa de gobierno, manifestaciones que no podrían asemejarse a una solicitud de voto.
88. Asimismo, la Sala responsable consideró:
115. [...] de las análisis del contexto en que se dio el evento, esto es, al tomar en consideración que el acceso fue abierto (ya que se celebró en el obelisco de Morelia), el espacio fue solicitado por Miguel Ángel Arellano Flores, quien se ostentó como integrante de la asociación civil “Que siga la democracia” para realizar una reunión ciudadana,

### SUP-REP-393/2023

que el municipio de Morelia le concedió el permiso a la asociación y que de las constancias recabadas no es posible establecer que lo hizo por solicitud de Morena o de la entonces jefa de gobierno y que los materiales entregados no fueron elaborados por el partido o la funcionaria; nos lleva a concluir de manera objetiva que no tuvo una finalidad electoral por lo que no tuvo una naturaleza proselitista

89. No obstante, esta Sala Superior no advierte que exista una valoración integral y contextual del evento denunciado, en la medida en que en el caso, resulta válido calificar dicho evento como **proselitista**, con independencia de si lo organizó un partido político, toda vez que, como se advierte de las constancias de autos, si bien fue organizado por integrantes de una asociación civil, existió participación de servidores públicos vinculados con Morena; y de la propaganda difundida y de las participaciones se evidencia la promoción de la trayectoria de la entonces jefa de gobierno para efecto de ostentar una candidatura a la presidencia de la República en el próximo proceso electoral federal.
90. Al respecto, se ha reconocido que las asociaciones civiles pueden participar en la vida política-electoral, incluso, algunas son reconocidas como parte de la estructura de los partidos políticos como organizaciones con actividad político-electoral adheridas,<sup>20</sup> no obstante, no están exentas de respetar los límites que impone la legislación electoral, por lo que deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales; de no hacerlo, pueden incurrir en conductas que podrían constituir una infracción a la norma legal.<sup>21</sup>
91. En el presente asunto, de las constancias se desprende que la Sala Especializada tuvo por acreditado que la asociación civil “Que siga la democracia” fue la organizadora del evento, no obstante que su representante aseveró que dicha asociación no participo en su

---

<sup>20</sup> SUP-JDC-1782/2020.

<sup>21</sup> SUP-REP-487/2021.



organizó, dado que existe evidencia suficiente, a partir de las declaraciones de los propios funcionarios que autorizaron su realización, que la solicitud fue hecha por dicha asociación; siendo un hecho no controvertido ante esta Sala Superior.

92. En específico, son hechos no controvertidos que Miguel Ángel Arellano Flores, quien se ostentó como coordinador logístico de la asociación civil, solicitó el lugar del evento para realizar una “asamblea ciudadana” y que Rogelio Sosa Pulido participó activamente en la invitación de algunas personas y durante el evento denunciado, y fue señalado como coordinador territorial de la asociación al momento de los hechos denunciados, según se advierte en el desahogo del requerimiento formulado a la misma asociación por la autoridad instructora.<sup>22</sup>
93. En este sentido, el hecho de que se identifique el evento como una “asamblea ciudadana” no impide que además sea calificado como un **evento proselitista** y que sea válido analizar las circunstancias de su realización y la participación de quienes estuvieron en su organización y presentación bajo los estándares que regulan ese tipo de actos.
94. De hecho, como lo reconoce la propia sentencia impugnada, el permiso se otorgó para realizar un **evento proselitista** denominado “Asamblea ciudadana por parte de la asociación civil Que siga la Democracia”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Visible a fojas 127 y 128 del expediente electrónico denominado “SRE-PSC-48-2023\_Accesorio\_2”.

<sup>23</sup> De autos se demuestra que el veinticinco de octubre del año pasado, Miguel Ángel Arellano Flores, ostentándose como coordinador logístico de la asociación civil “Que siga la democracia” solicitó al presidente municipal de Morelia, Michoacán, el lugar para llevar a cabo una asamblea ciudadana de dicha asociación civil. En respuesta, el secretario del ayuntamiento le comunicó al solicitante que otorgaba el permiso para la asamblea ciudadana por parte de la referida asociación civil, en la explanada Obelisco al General Lázaro Cárdenas, ubicada en el centro histórico de la ciudad. Asimismo, el secretario técnico del ayuntamiento informó que se “*identificó la expedición de autorización No. 3668, de fecha 27 de octubre de 2022, para llevar a cabo un evento proselitista el día 28 de los*

## SUP-REP-393/2023

95. Así, si bien la asociación civil “Que siga la democracia” solicitó el permiso para la realización de una “asamblea ciudadana”, sin manifestar que el evento tendría por objeto promocionar y posicionar a la entonces jefa de gobierno, ni que se utilizaría su imagen y se promovería su trayectoria con miras a obtener una candidatura presidencial, del acta circunstanciada levantada por la autoridad electoral –la cual tiene valor probatorio pleno y de las diligencias realizadas por la autoridad instructora– no se observa que en el evento se hayan tratado otro tipo de temas o asuntos propios de la asociación civil (como lo podrían ser su organización, estructura o dirigencia, entre otros) sino exclusivamente la promoción de la persona de Claudia Sheinbaum Pardo, lo que confirma su objeto proselitista.
96. Esto es, las propias características del evento permiten a esta Sala Superior inferir que la finalidad del acto denunciado fue posicionar la imagen de la entonces jefa de gobierno como aspirante a la presidencia de la República, porque se trató de un evento masivo, al que acudieron cerca de dos mil personas;<sup>24</sup> se colocó una lona, con la imagen de Claudia Sheinbaum; se repartieron volantes con el nombre de dicha servidora pública, en los que se difundió su trayectoria profesional y actividades como jefa de gobierno de la Ciudad de México; se acreditó la presencia de personas con vestimenta alusiva al partido Morena y la mencionada servidora pública; existió un registro de asistentes presencial y virtual de los asistentes; existieron discursos en los que se emitieron expresiones

---

*mismos, denominado Asamblea ciudadana por parte de la Asociación Civil Que siga la Democracia”. Visible a fojas 388-393 del expediente electrónico denominado “SRE-PSC-48-2023\_Accesorio\_único”.*

<sup>24</sup> Así lo consideró la Sala Especializada, al emitir el acuerdo en cumplimiento al SUP-REP-155/2023. Visible a foja 5, del expediente electrónico denominado “SRE-PSC-48-2023”, sin que tal aseveración se encuentre controvertida.



por parte de un coordinador de una asociación civil y una presidenta municipal, en los que se hicieron referencia a Claudia Sheinbaum y se le llamó “presidenta”; se transmitieron videos en clara alusión a la trayectoria e informe de gobierno de la referida servidora pública; además el evento fue replicado a través de diversos medios de comunicación.

97. Tales aspectos no fueron debidamente considerados por la Sala Especializada en la medida en que, si bien hizo referencia a algunas características del evento, lo hizo sin valorar de manera exhaustiva todas sus características, en particular aquellas que, administradas entre sí, permiten suponer la finalidad del evento y el alcance de la participación de las personas denunciadas.
98. Asimismo, la Sala Especializada tampoco tomó en cuenta que el diputado Víctor Hugo Zurita Ortiz, diputado local, afirmó que acudió al evento en su calidad de militante de Morena y que la invitación fue de índole pública, difundida a través de una liga electrónica, con lo cual se hace necesario valorar si el partido Morena tuvo alguna participación o le son imputables las conductas de sus simpatizantes, entre ellas, la propia asociación civil, puesto que la promoción de la candidatura de Claudia Sheinbaum Pardo también le genera un beneficio al partido Morena.
99. De la misma forma no se consideró el hecho de que en el evento habría asistido una multitud de personas con ropa y playeras del partido Morena, tal como se advierte del acta circunstanciada levantada por la junta distrital ejecutiva 10, en Michoacán, el día veintiocho de octubre del año pasado, en la que se verificó el evento celebrado en el Obelisco a Lázaro Cárdenas, en Morelia, Michoacán, y se hizo constar la presencia de una multitud de personas con ropa

### SUP-REP-393/2023

y playeras en las que se identifica al partido político “Morena”, con el nombre de “Claudia Sheinbaum”; que en el lugar había un templete con una manta que señala: #EsClaudia, en letras rojas y negras, abajo una leyenda de “Asamblea Michoacán”, en fondo rojo con letras blancas y en negras: “Viernes 28 de octubre”, se observa la imagen de quienes se identifican como el presidente de la República y la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México.

100. De tales elementos del expediente es perfectamente plausible, incluso sin necesidad de mayores requerimientos, analizar los **elementos temporal, personal y subjetivo** de los actos anticipados de campaña, así como la **trascendencia** a la ciudadanía, su planificación o sistematicidad y su proximidad respecto del inicio del proceso electoral respectivo, para efecto de valorar la configuración de la falta; las circunstancias de participación de las personas denunciadas, y, en su caso, la gravedad de las conductas y la individualización de las sanciones que correspondan.
101. Para ello, esta Sala Superior precisa que los elementos contextuales de **proximidad** al proceso electoral y **sistematicidad** son criterios auxiliares para analizar la conducta, así como el grado de reprochabilidad de la misma, en la medida en que del análisis de tales elementos auxiliares, tanto de manera particular como conjunta con el resto de circunstancias del hecho denunciado, es posible evidenciar o presumir la **intencionalidad y el efecto** de un mensaje o conducta (lo que también refuerza o cuestiona la existencia de equivalentes funcionales), puesto que si los actos de promoción anticipada se verifican con mayor cercanía al inicio del proceso electoral o a la etapa de campaña, más fuerte será la presunción de afectación y trascendencia de los efectos de la conducta en los principios que rigen la materia electoral (en particular, en el de equidad en la contienda),



puesto que es razonable asumir que quienes realizan tales actos buscan orientar su conducta para efecto de impactar anticipadamente en las preferencias de la ciudadanía y en los diferentes actores políticos y generar una ventaja indebida a su favor.<sup>25</sup>

102. Esto es, si la conducta se realiza con una clara proximidad al inicio del proceso electoral es válido presumir una intencionalidad específica de interferir en él; mientras que, si la conducta se realiza en un momento lejano al inicio del proceso, las presunciones que pueden hacerse respecto de la intencionalidad de la conducta no resultan tan claras y pueden no configurar el **elemento subjetivo**; lo mismo ocurre con la **sistematicidad**, puesto que en la medida en que una acción es planificada o reiterada es posible también inferir válidamente o presumir que tiene una intencionalidad específica como es incidir en la contienda, lo que se relaciona también con el elemento subjetivo y el subelemento de trascendencia a la ciudadanía.
103. De lo expuesto se confirma que, como lo expone el recurrente, existe evidencia suficiente para analizar la responsabilidad tanto de Rogelio Sosa Pulido como del partido Morena en la realización de actos anticipados de campaña, por lo que, al ser **parcialmente fundados** los agravios sobre este aspecto, lo procedente es que se revoque la sentencia y se ordene a la Sala Especializada emitir una nueva en la que analice de manera exhaustiva la participación de tales sujetos y determine las consecuencias jurídicas que correspondan; en particular, deberá valorar o descartar si el evento evidencia una **acción planificada, estrategia o sistemática** encaminada a posicionar indebidamente a una aspirante o un partido político.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-822/2022, SUP-JE-1438/2023, SUP-JE-1332/2023, SUP-REP-224/2023, SUP-REP-108/2023 y SUP-REP-85/2023.

<sup>26</sup> Véase SUP-REP-822/2022.

104. Para ello, la Sala Especializada deberá hacer un estudio exhaustivo en el cual deberá analizar la efectividad de cualquier deslinde presentado; en particular, el presentado por Morena el diecisiete de noviembre del año próximo pasado, al ser insuficiente lo señalado en la sentencia impugnada en el sentido de que de las pruebas no se obtuvo que Morena participara en la organización y desahogo del evento denunciado ni que se hiciera una solicitud de voto hacia dicho instituto político, pues lo realmente sustancial es que se analice el deslinde realizado y su efectividad, pues no basta la mera negativa del partido en la participación o financiamiento del evento.

#### **4. Falta de exhaustividad sobre la presunta propaganda personalizada y el uso de recursos públicos**

105. El partido recurrente afirma que la Sala responsable no estudió el elemento temporal de la promoción personalizada, tampoco la invitación al evento ni sus características, el uso del nombre, imagen y cargo de la jefa de gobierno; el que había una manta de grandes proporciones con su nombre y que en todo el evento hubo presencia de servidores públicos que exaltaron las características de la jefa de gobierno, en pleno día hábil, a través de lo que denominó “panfletos”.
106. En la sentencia impugnada la Sala Especializada consideró que, del análisis de las expresiones que emitió la presidenta municipal en el evento de veintiocho de octubre del año pasado, se advierte la referencia a la trayectoria personal y diversas políticas públicas implementadas por Claudia Sheinbaum a favor de Michoacán, mientras que de los folletos se mencionan logros de su gestión en la capital del país, con lo cual se tienen elementos de propaganda gubernamental. No obstante, adujo que no está acreditado que la difusión de estas cuestiones haya sido por solicitud, orden o algún tipo



de relación indirecta con dicha servidora pública.

107. Asimismo, la Sala Especializada sostuvo que, de las pruebas no se acredita que se ejercieran recursos públicos, pues se tiene certeza que las diversas dependencias a las que están adscritas las personas del servicio público denunciado no solicitaron ni entregaron recursos públicos para la organización del evento o de su traslado al mismo.
108. En este sentido, se advierte que las razones que expresó la Sala responsable para considerar que no se acreditó la propaganda personalizada a favor de la otrora jefa de gobierno es que no hay elementos para suponer que tal propaganda hubiera tenido alguna relación directa o indirectamente con la exfuncionaria. Asimismo, desestimó el uso de recursos público por estar acreditado que ninguna de las dependencias públicas requeridas dispuso de tales recursos para la organización del evento o el traslado de los funcionarios asistentes adscritos a tales entidades.
109. La Sala Superior considera **parcialmente fundados** los agravios relacionados con la falta de exhaustividad respecto a la presunta promoción personalizada de la otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, en la medida en que no se requiere para acreditar la infracción una vinculación específica con la persona beneficiaria, puesto que incluso puede darse el caso de que la misma no tenga conocimiento previo de que se realizaría la conducta, pero ante el beneficio se actualice el deber de deslinde para evitar que se configure una infracción a partir de su consentimiento o aceptación del beneficio tácito o expreso posterior, de ahí que deban analizarse los elementos de la propaganda denunciada en el contexto de la conducta respectiva y, en su caso, valorar la eficacia de cualquier deslinde del servidor o servidora pública beneficiada que se hubiere presentado.

110. Al respecto, el artículo 134 de la Constitución general, párrafo octavo, prevé la prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada.<sup>27</sup> Con relación a dicha prohibición, la Sala Superior ha considerado que **para determinar si los hechos pueden constituir propaganda personalizada sancionable**, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- **Elemento personal.** Se colma cuando se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.
- **Elemento temporal.** Se consideró que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.
- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva e indubitable revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.<sup>28</sup>

111. Esta Sala Superior también ha considerado que la promoción personalizada de una servidora o un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, **se describa o aluda a la trayectoria**

---

<sup>27</sup> “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

<sup>28</sup> Jurisprudencia 12/2015, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. Véase también, entre otros, SUP-REP-416/2022 y acumulados.



**laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público;** se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiere a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, **se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral,** o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

112. Asimismo, es criterio de este órgano jurisdiccional que, ante indicios sobre un supuesto de promoción personalizada de una persona servidora pública, **se debe considerar íntegramente el contexto de los hechos y no el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con la persona funcionaria pública implicada, para tener certeza del propósito de la difusión de este tipo de propaganda** ya sea que la promoción del servidor o servidora pública sea para sí misma **o por un tercero.**<sup>29</sup>
  
113. En este sentido, se ha enfatizado que lo relevante para acreditar la irregularidad es que la servidora o servidor público (en el caso la presidenta municipal de Ziracuaretiro) utilice o se aproveche de la posición en la que se encuentra, para que, de manera explícita o implícita haga promoción **para sí o cualquier otra/o servidor público,** puesto que **tiene la obligación constitucional de conducirse, en todo contexto, bajo los principios de neutralidad e imparcialidad.**<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Criterio sustentado al resolver, entre otros, los expedientes: SUP-REP-416/2022 y acumulados, SUP-REP-263/2022 y acumulados, y SUP-REP-433/2022.

<sup>30</sup> Entre otros, SUP-REP-263/2022 y acumulados, SUP-REP-416/2022 y acumulados.

114. Lo anterior es así porque, como lo ha reiterado esta Sala Superior, 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.**
115. Además, si bien las conductas contraventoras de los artículos 41 y 134 de la Constitución Federal, se dirigen de manera central a la persona que como servidor público directamente traspasa los extremos previstos, **no se excluye la responsabilidad de los servidores públicos que hayan participado en la confección o difusión del material cuestionado.**<sup>31</sup>
116. Ello es así, porque, como lo ha precisado también esta Sala Superior, si bien –de forma ordinaria– la propaganda gubernamental debe provenir o estar financiada por un ente público; también ha señalado que puede darse el supuesto en que no se cumpla con tales elementos, pero se deba clasificar de esa forma atendiendo a su contenido, con el fin de no hacer nugatorias las normas constitucionales y legales atinentes.<sup>32</sup>
117. Por ello es que el término “gubernamental” solo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al Gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite. De esta forma, existirá propaganda gubernamental en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con

---

<sup>31</sup> Ver SUP-REP-109/2019.

<sup>32</sup> Así se consideró el resolver los expedientes SUP-REP-619/2022 y acumulados, y SUP-REP-193/2022 y acumulados.



informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos que no pueda considerarse una nota informativa o periodística.<sup>33</sup>

118. Por ello no es necesario que se acredite la propaganda gubernamental, en sentido estricto, para dilucidar si se actualiza o no la promoción personalizada, pues lo relevante es que se acrediten los elementos antes precisados atendiendo a su contenido y al contexto de su difusión, considerando que el medio de difusión de la propaganda debe entenderse de manera genérica, ya que puede comprenderse a cualquiera que tenga como finalidad su divulgación.<sup>34</sup>
119. Esto es, pueden configurarse, al menos, tres supuestos de propaganda personalizada:

a) propaganda gubernamental realizada y difundida con recursos públicos por la persona funcionaria pública que se beneficia de su propia promoción personalizada ilegal;

b) propaganda gubernamental realizada y difundida con

<sup>33</sup> Al respecto, se ha señalado que, en sentido estricto, la propaganda gubernamental “es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos”. Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-619/2022, SUP-REP-151/2022 y acumulados, SUP-REP-109/2019 y SUP-JE-23/2020.

<sup>34</sup> En ese sentido, se incluye a la radio, televisión, las redes sociales, las páginas de internet, los anuncios espectaculares, cine, mantas, pancartas, prensa, de entre otros medios de comunicación en los cuales se difunda visual o auditivamente la propaganda. Véase lo resuelto en el expediente SUP-REP-151/2022 y acumulados, así como la Jurisprudencia 17/2016 de rubro INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.

## SUP-REP-393/2023

recursos públicos por una persona funcionaria pública distinta a la que se beneficia por la propaganda personalizada ilegal; o

c) propaganda gubernamental realizada y difundida sin recursos públicos por una persona servidora pública y que, por su contenido, beneficia a quien la difunde o a una persona servidora pública distinta.

120. De esta forma, cuando se alega una posible infracción por difusión de propaganda personalizada, ordinariamente, se acreditará esa infracción por el hecho de la existencia de una propaganda gubernamental, sea porque se trata, **en sentido estricto**, de propaganda elaborada o difundida con recursos públicos o porque en su **contenido** se difunda a una persona servidora pública con fines proselitistas, por lo que no se exige que necesariamente la propaganda sea pagada con recursos públicos, pues puede hacerse con recursos privados inclusive.

121. Finalmente, esta Sala Superior también ha precisado que un aspecto, importante es que la prohibición de difusión de propaganda gubernamental personalizada está necesariamente vinculada con el elemento temporal, como una variable relevante; esto es, que se haga en un momento **en el que pudiera afectar un proceso electoral**, sea porque se hace con una proximidad razonable o por realizarse durante el propio proceso, de manera que la finalidad de la restricción constitucional es evitar que tal propaganda puedan influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como en los resultados de la jornada electiva.<sup>35</sup>

122. En el caso, se debe analizar si la Sala Especializada estudio de

---

<sup>35</sup> Véase lo sustentado entre otros, al resolver los expedientes SUP-REP-151/2022 y acumulados.



manera adecuada el planteamiento sobre la posible difusión de propaganda personalizada y el uso de recursos públicos atribuidos a la presidenta municipal en favor de Claudia Sheinbaum, toda vez que –en concepto del recurrente– se acreditan los elementos que actualizan la promoción personalizada de servidores públicos, con motivo del contexto de los hechos denunciados y las expresiones emitidas.

123. Tal planteamiento se estima sustancialmente fundado, porque –como se expuso– la Sala Especializada se limitó a señalar que, no obstante que se habrían acreditado los elementos de la propaganda gubernamental en beneficio de la entonces jefa de gobierno de la Ciudad de México, su difusión “no fue por solicitud, orden o algún tipo de relación indirecta con dicha servidora pública”, siendo que no es necesario que exista dicha vinculación cuando se acreditan los tres elementos identificados previamente.
124. Esto es, lo relevante es analizar si, por una parte, existe la **difusión de mensajes de propaganda** en los cuales se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan identificable a una persona servidora pública que se beneficia de ello (**elemento personal**), asimismo, si del contenido del mensaje –de manera efectiva e indubitable– se revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente (**elemento objetivo o material**) y si la proximidad o concurrencia con un proceso electoral evidencia que el mensaje busca en efecto la promoción personalizada de servidores públicos con efectos en dicho proceso (**elemento temporal**).
125. En el entendido de que las personas servidoras públicas tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos

## SUP-REP-393/2023

a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.<sup>36</sup>

126. En este sentido, lo procedente es que la Sala Especializada analice los mensajes difundidos y, de resultar ser propaganda personalizada emitida por una funcionaria pública en beneficio de otra servidora pública, valore si existe algún deslinde que se haya presentado por la persona beneficiada y, en su caso su efectividad o eficacia para desvincularla de dicho beneficio.<sup>37</sup>

127. Esto es, la Sala Especializada deberá valorar de manera exhaustiva si la propaganda denunciada contiene elementos de promoción personalizada, como son nombres, cargos o referencias a la otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México (elemento personal); si se hace una promoción de sus obras, logros, acciones y programas de carácter positivo que se asocian con ella y si el momento en que se realizó el evento permite concluir que es susceptible de afectar los principios que rigen la equidad de una contienda electoral (elemento temporal); de ser así, deberá atribuir las responsabilidades que correspondan, tanto de la presidenta municipal de Ziracuaretiro, como de la ex jefa del gobierno capitalino, para lo cual –como de señaló– deberá valorar si existió algún tipo de deslinde y su efectividad.

---

<sup>36</sup> Al respecto, así se sustentó al resolver los expedientes SUP-REP-525/2022 y acumulados y SUP-REP-798/2022.

<sup>37</sup> En sentido similar, esta Sala Superior, en los expedientes SUP-REP-674/2022 y acumulados; SUP-REP-690/2022 y acumulados; SUP-REP-723/2022 y acumulados, y SUP-REP-761/2022, determinó que la autoridad debe valorar si la conducta desplegada por la persona servidora público implicó un beneficio indebido para una candidatura, así como la oportunidad y efectividad del deslinde que ésta última haya presentado, para ello, es necesario identificar el tipo de conducta de que se trata y el contexto, ya que a partir de estas variables, la autoridad electoral está en posibilidad de determinar las condiciones para el cumplimiento de los elementos que configuran el deslinde.



Asimismo, deberá valorar si en su difusión se emplearon o no recursos públicos.

### **5. Vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como el uso indebido de recursos públicos**

128. El partido recurrente manifiesta que la Sala Especializada analizó indebidamente su planteamiento sobre la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas denunciadas que subieron al templete durante la realización del evento denunciado, sin considerar los criterios de esta Sala Superior, en la medida en que tales personas fueron presentadas con su nombre y cargo de representación y tuvieron una participación activa en dicho evento, lo que actualiza la violación a los principios de neutralidad e imparcialidad.
129. Al respecto, la Sala Especializada expuso en su sentencia que, aun cuando los eventos denunciados se realizaron en un día hábil (viernes), no era posible concluir que la asistencia del funcionariado público afectara los principios de imparcialidad y neutralidad respecto de la próxima contienda a la presidencia de la República, dado que no se advertía que de las expresiones de la presidenta municipal y los folletos distribuidos tuvieran un impacto en algún proceso y no se observa que se buscara influir en la contienda electoral ni que se usaran recursos públicos (personales, materiales o financieros).
130. Asimismo, la Sala responsable manifiesta en su sentencia que las diputaciones locales denunciadas acudieron al evento válidamente al no haber tenido participación activa ni preponderante en el mismo, siendo que el secretario de servicios parlamentarios del Congreso de Michoacán informó que el día del evento no hubo sesión de ese

### SUP-REP-393/2023

órgano legislativo, así como tampoco hubo sesión de las comisiones a las que pertenecen las diputaciones denunciadas, por lo que no hubo afectación a sus actividades. Respecto de Carlos Torres Piña, Secretario de gobierno de Michoacán, si bien acudió al evento no tuvo participación activa ni preponderante en el mismo y, por cuanto hace a la presidenta municipal de Ziracuaretiro, si bien acudió y participó activamente, de sus expresiones no se advierte que posicionara su cargo o funciones propias o de la entonces jefa de gobierno para influir en la contienda electoral; además de que no fue un evento proselitista ni partidista, sino una reunión ciudadana organizada por la asociación civil “Que siga la democracia”, fuera de horario laboral y en una demarcación donde no tiene injerencia, pues el evento tuvo lugar en el municipio de Morelia.

131. Esta Sala Superior considera parcialmente **fundados** los planteamientos del partido recurrente, debido a que, en efecto, la Sala Especializada dejó de considerar aspectos relevantes en relación con la participación de la presidenta municipal de Ziracuaretiro, dado que –como se expuso anteriormente– el evento denunciado se trató de un evento proselitista o de promoción electoral de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, por lo que la asistencia y/o participación activa de personas servidoras públicas es susceptible de actualizar la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como el uso indebido de recursos públicos.<sup>38</sup>
132. Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido los siguientes criterios en relación con la participación de servidoras o servidores públicos en actos proselitistas:<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Véase, entre otros, SUP-REP-85/2019, SUP-JE-1351/2023, SUP-REP-635/2022, SUP-JE-1186/2023, SUP-JE-1328/2023.

<sup>39</sup> Véanse, por ejemplo, las consideraciones al respecto expresadas al resolver los asuntos SUP-JE-232/2022, SUP-JE-291/2022, SUP-REP-113/2019, SUP-REP-85/2019, SUP-JRC-13/2018, SUP-REP-163/2018 y SUP-JE-50/2018.



- Existe una prohibición a las y los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a un determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección de popular.
- Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de quienes ejercen la función pública consistente en asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que su simple asistencia conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.
- En aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación, se ha determinado que toda persona servidora pública puede acudir en días inhábiles a eventos proselitistas.
- Si la persona servidora pública, en razón de determinada normativa, se encuentra sujeta a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas fuera de ese horario.
- Por otra parte, aquellas personas servidoras públicas que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.
- En el caso de las y los legisladores, podrán asistir a actividades proselitistas en días hábiles, siempre y cuando no se distraigan de sus funciones legislativas.
- En todas las hipótesis referidas, existe una limitante a quienes ejercen la función pública para su asistencia en eventos proselitistas: que no hagan un uso indebido de recursos públicos, que no tengan una participación activa o preponderante y que tampoco emitan expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.

## SUP-REP-393/2023

133. En el caso concreto, se acreditó la asistencia al evento denunciado de los siguientes servidores públicos: Seyra Alemán Sierra, diputada local; Víctor Hugo Zurita Ortiz, diputado local; Carlos Torres Piña, secretario de gobierno de Michoacán; Itzel Gaona Bedolla, presidenta municipal de Ziracuaretiro.
134. Por lo que hace a las diputaciones locales, la Sala Especializada correctamente valoró los criterios de este órgano jurisdiccional en el sentido de que las personas legisladoras pueden acudir a eventos proselitistas en días y horas hábiles siempre y cuando no se distraigan de su participación en las actividades legislativas a su cargo,<sup>40</sup> siendo que, en el caso, se encuentra acreditado que el día que se efectuó el evento denunciado no hubo sesión de pleno del Congreso local ni en las comisiones a las que pertenecen, de tal forma, su sola asistencia y presencia en el evento no transgrede la normativa electoral.<sup>41</sup>
135. Sobre este aspecto, el partido recurrente no expresa argumentos específicos en relación con lo expuestos en la sentencia impugnada, siendo **infundados** sus agravios en relación con que la Sala Especializada no atendió a los criterios de esta Sala Superior.
136. Por cuanto hace al secretario de gobierno del estado, esta Sala Superior considera **fundados** los agravios expuestos por el partido recurrente, en tanto que la Sala Especializada no valoró que el secretario de gobierno, al ser un alto funcionario del poder ejecutivo, realiza actividades permanentes, por lo que –siguiendo los criterios de esta Sala Superior– sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas en los días que se contemplen en la

---

<sup>40</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

<sup>41</sup> Visible a visible a fojas 194 y 195 del expediente electrónico denominado "SRE-PSC-48-2023".



legislación como inhábiles y aquellos que les corresponda ejercer el derecho a un día de descanso por haber laborado durante seis días.<sup>42</sup>

137. En consecuencia, esta Sala Superior considera que dicha Sala deberá analizar si con su conducta se vulneraron los principios de imparcialidad y neutralidad al haber asistido en un día hábil a un evento de carácter proselitista, con independencia de que haya solicitado permiso sin goce de sueldo para ausentarse de sus labores el día del evento, puesto que tal situación no implica que se consideren los días como inhábiles, dado que tal carácter no depende del interés personal de una persona servidora pública, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables. De lo contrario, dependería de su libre voluntad determinar qué días se considerarían como inhábiles.<sup>43</sup>
  
138. Esto es así, porque la prohibición para asistir a actos proselitistas en días y horas hábiles tiene como objetivo que no se utilicen los altos cargos del poder ejecutivo para afectar la equidad en la contienda electoral, por lo que aun cuando soliciten la inhabilitación de jornadas laborales, licencias o permisos, sin goce de sueldo no resulta válida la asistencia a actos proselitistas, con lo que se evita la configuración de fraudes a la Ley, consistentes en que, con base en un supuesto derecho de gozar de un día de licencia, se pretenda justificar el cumplimiento de la restricción constitucional, afectándose los principios subyacentes a dicha norma.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Ver SUP-REP-113/2019, SUP-REP-674/2022 y ACUMULADOS, SUP-REP-731/2022, SUP-JE-232/2022.

<sup>43</sup> Criterio contenido en los SUP-JDC-39/2022, SUP-JE-1245/2023, SUP-JE-1186/2023.

<sup>44</sup> Véase lo resuelto, entre otros, en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y acumulados, SUP-REP-17/2016, SUP-JE-232/2022, SUP-JE-1186/2023 y SUP-JE-1328/2023.

139. Finalmente, en lo atinente a la presidenta municipal, también resultan **fundados** los agravios, toda vez que la Sala Especializada, si bien consideró que la asistencia al evento se dio en un día hábil, no consideró adecuadamente la naturaleza proselitista del evento ni la participación activa de la funcionaria, con lo cual resulta necesario que vuelva a pronunciarse atendiendo a los criterios de calificación expuestos en esta sentencia y los precedentes y jurisprudencia de esta Sala Superior.<sup>45</sup>

## **6. Efectos**

140. Al haber resultado **parcialmente fundados** los agravios expuestos por el partido recurrente, lo procedente es revocar la resolución impugnada, para el efecto de que la Sala Especializada –siguiendo los parámetros de esta ejecutoria– emita una nueva, **en un plazo de diez días hábiles siguientes a la notificación**, considerando lo siguiente:

**a)** Deberá analizar de manera exhaustiva y contextualizada las conductas denunciadas y acreditadas respecto de Rogelio Sosa Pulido por cuanto hace a la comisión de actos anticipados de campaña.

**b)** A partir del análisis particularizado de las expresiones y de la propaganda denunciada, deberá determinar si se actualizan o no los elementos de la propaganda personalizada, uso de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, respecto de Itzel Gaona Bedolla, presidenta municipal de Ziracuaretiro.

---

<sup>45</sup> Así se ha sostenido en las sentencias SUP-REP-85/2019, SUP-REP-113/2019 y SUP-REP-635/2022.



c) Analizar si la conducta de Carlos Torres Piña, secretario de gobierno de Michoacán, vulneró los principios de imparcialidad y neutralidad, así como si hizo un uso indebido de recursos públicos por su participación activa en el **evento proselitista** denunciado.

d) Analizar de manera contextualizada cualquier deslinde que se hubiera presentado por Morena o por Claudia Sheinbaum Pardo, y pronunciarse, en su caso, sobre su posible responsabilidad indirecta respecto de las conductas denunciadas que configuren alguna infracción en la materia electoral por acción o tolerancia del beneficio obtenido.

e) Una vez que se emita la resolución que en derecho corresponda, la Sala Especializada deberá informar, **dentro del plazo de veinticuatro horas** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento respectivo.

141. Por lo anteriormente expuesto y fundado se aprueba el siguiente resolutivo.

## VI. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en la ejecutoria.

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes

## **SUP-REP-393/2023**

Barrera, Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (ponente), Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y con el voto razonado del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia 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 RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-393/2023<sup>46</sup>.**

1. Si bien coincido con el sentido de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el presente asunto, emito este **voto razonado** respecto a las consideraciones por las que advierto que debe reflexionarse respecto de los criterios sustentados por esta Sala Superior en relación con la participación de las personas servidoras públicas en eventos proselitistas y/o partidistas, de cara a los próximos procesos electorales.
2. Concretamente, para efectos de justificar el presente voto, me referiré al caso del sujeto denunciado que ostenta el cargo de Secretario de Gobierno de Michoacán.
3. Ello, pues atendiendo a la realidad política y social actual, bien cabe la posibilidad de reflexionar, a partir de este caso, la posibilidad de expandir el ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, en la medida que la tarea de impartir justicia es una actividad analítica y dinámica, dentro de la liberación judicial.

**ASPECTOS GENERALES**

4. El asunto tiene su origen en la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, otrora jefa de gobierno de la Ciudad de México, servidores públicos del estado de Michoacán, Morena, un dirigente estatal de ese partido y quien resulte responsable, por actos anticipados de campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, con motivo de su asistencia, organización y participación activa en un evento celebrado el veintiocho de octubre, en Morelia, Michoacán, en

---

<sup>46</sup> Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **SUP-REP-393/2023**

el que supuestamente se promovió y se posicionó indebidamente a la entonces jefa de gobierno.

5. La Sala Especializada determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas, y en el caso concreto del Secretario de Gobierno de Michoacán, concluyó que si bien acudió al evento no tuvo participación activa ni preponderante en el mismo.

### **DECISIÓN DE LA SALA SUPERIOR**

6. En la sentencia de mérito se resolvió revocar la sentencia del Tribunal local, destacándose para efectos del presente voto, que respecto de la participación del Secretario de Gobierno de Michoacán, se sostuvo lo siguiente:
  - La Sala Especializada no valoró que el secretario de gobierno, al ser un alto funcionario del poder ejecutivo, realiza actividades permanentes, por lo que sólo podrá apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y aquellos que les corresponda ejercer el derecho a un día de descanso por haber laborado durante seis días.
  - En consecuencia, la Sala Especializada deberá analizar si se vulneraron los principios de imparcialidad y neutralidad al haber asistido el servidor público en un día hábil a un evento de carácter proselitista, con independencia de que haya solicitado permiso sin goce de sueldo para ausentarse de sus labores el día del evento, puesto que tal situación no implica que se consideren los días como inhábiles, dado que tal carácter no depende del interés personal de una persona servidora pública, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables. De lo contrario, dependería de su libre voluntad determinar qué días se considerarían como inhábiles.
  - La prohibición para asistir a actos proselitistas en días y horas hábiles



tiene como objetivo que no se utilicen los altos cargos del poder ejecutivo para afectar la equidad en la contienda electoral, por lo que aun cuando soliciten la inhabilitación de jornadas laborales, licencias o permisos, sin goce de sueldo no resulta válida la asistencia a actos proselitistas, con lo que se evita la configuración de fraudes a la Ley, consistentes en que, con base en un supuesto derecho de gozar de un día de licencia, se pretenda justificar el cumplimiento de la restricción constitucional, afectándose los principios subyacentes a dicha norma.

## JUSTIFICACIÓN DEL VOTO RAZONADO

### Cuestión previa

7. Consideró que en aquellos asuntos relacionados con la participación de personas servidoras públicas en los eventos partidistas y/o proselitistas, se debe utilizar un método de interpretación constitucional que se haga cargo tanto de las finalidad que persigue la norma constitucional y su adecuación a la realidad social y política del país, en atención al interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática y en escuchar las posiciones, pensamientos e intenciones de los actores políticos, a partir de entender cómo ha evolucionado la norma con el paso del tiempo.
8. Como una cuestión inicial, reconozco que esta Sala Superior ha construido una línea de precedentes respecto al alcance de la participación de servidores públicos en actos de sus partidos políticos y el posible impacto que ello puede tener en los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda.
9. También estoy convencido de que, como tribunal constitucional en la materia electoral, debemos conservar el sentido de las decisiones (*stare decisis*) emitidas en casos sustancialmente similares, porque a través de esa labor generamos seguridad jurídica, tanto a la ciudadanía como a los actores políticos y autoridades. Esa tarea de impartir justicia debe ser el resultado de una actividad reflexiva, analítica y de constante deliberación.

## SUP-REP-393/2023

10. Precisamente por ello, cuando a partir de un caso concreto se advierte un área de oportunidad jurídica para impulsar una decisión de peso, es válido que al interior de los tribunales que definen en última instancia el problema, se genere el intercambio de visiones y de ser procedente, se justifiquen las razones por las cuales es pertinente abandonar los criterios anteriores (*overruling*).
11. En este asunto se nos presenta, de manera oportuna, la posibilidad de reflexionar respecto de los precedentes sobre el tema, teniendo en cuenta la realidad social actual, las exigencias de un electorado mejor informado y sobre la base de estamos viviendo el proceso electoral 2023-2024, que es el más grande en la historia de nuestro país.
12. Considero que es pertinente la discusión, con el propósito es ampliar el debate político y lograr una participación democrática plena.
13. Para justificar un posible cambio de criterio, en mi consideración, es necesario acudir a una metodología de interpretación constitucional que se haga cargo de 4 cuestiones fundamentales:
  - La finalidad que persigue la norma constitucional;
  - Su adecuación a la realidad social y política del país, en atención al interés de la ciudadanía de una mayor participación en la vida democrática y en escuchar las posiciones, pensamientos e intenciones de los actores políticos,
  - Entender cómo ha evolucionado la norma con el paso del tiempo, y
  - Una interpretación que amplíe las libertades fundamentales.
14. Sostengo que este Tribunal Constitucional debe basarse, por una parte, en una interpretación constitucional que favorezca y amplíe el ejercicio del derecho fundamental de participación política y la libertad de expresión, y por otra, en una interpretación estricta a las restricciones a su ejercicio.
15. De manera que las reglas que regulan las conductas de las personas servidoras públicas establecidas en el artículo 134 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>47</sup> deben analizarse de forma puntual para poder determinar con precisión cuáles son esas restricciones que impone al ejercicio de los señalados derechos fundamentales, así como sus extremos. Ello, en armonía con el principio pro persona establecido en el artículo 1º de la propia CPEUM.

16. Esta perspectiva impone un ejercicio interpretativo liberal conforme con el cual las restricciones constitucionales deben ser entendidas de forma limitativa o estricta, potenciando las libertades de los sujetos de la norma, acorde con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>48</sup>.
17. En sintonía con lo anterior, también se debe tener en cuenta que hoy, la ciudadanía está más informada respecto al entorno político y social que la rodea, lo que ha incentivado que, a la vez, sea más participativa en los procesos democráticos, por lo que requiere de mayores garantías del ejercicio de sus derechos y libertades político-electorales, para conocer las posiciones de aquellas figuras y personajes políticos que las representan y/o que ejercen el servicio público.
18. Por ello, para actualizar la infracción a los principios de equidad, neutralidad y equidad en el marco de los procesos electorales y democráticos, conforme con una interpretación progresiva y estricta del artículo 134 de la CPEUM, se requiere que la persona servidora pública use las atribuciones, facultades, posición o los recursos económicos, materiales y/o humanos públicos inherentes al mismo, con la intención de intervenir en tales procesos para influir en las preferencias del electorado.

### **Origen y evolución (normativa y jurisprudencial) del artículo 134 de la CPEUM**

19. El artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM<sup>49</sup> tutela desde el orden

---

<sup>47</sup> En adelante, CPEUM.

<sup>48</sup> En lo sucesivo, SCJN.

<sup>49</sup> Artículo 134.

[...]

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

[...]

## SUP-REP-393/2023

constitucional los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar, precisamente, la integridad y autenticidad de las elecciones, así como la certeza de sus resultados.

20. Tal dispositivo constitucional impone deberes específicos a las personas servidoras públicas relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos. Además, no deben intervenir influyendo de manera indebida en ningún proceso electoral ni posicionarse a favor o en contra a alguna fuerza política.
21. Esta Sala Superior ha reiterado que esa disposición tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, **al prohibir a las y los servidores el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales** (tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda).
22. Asimismo, ha señalado que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, consistente en que **el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía**.
23. De esta manera, el párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM restringe la actuación de las personas servidoras públicas para que no influyan de forma indebida en las preferencias electorales, precisamente, mediante la utilización de recursos públicos; por lo que existe el deber de abstención para alterar la equidad, neutralidad e imparcialidad en las contiendas electorales comprometiendo la autenticidad del sufragio.
24. Esto último deviene de la reforma electoral de dos mil siete al referido artículo 134 de la CPEUM, que incorporó, precisamente, la tutela de los señalados bienes jurídicos o principio de neutralidad, imparcialidad y equidad en relación con la actuación de las personas servidoras públicas en el contexto de las contiendas entre los partidos políticos (procesos electorales).



25. Con tal reforma, **el Órgano Revisor de la Constitución tuvo por objetivo:**
- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
  - Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
  - Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.
26. Al respecto, conviene tener presente que el origen del referido artículo 134 de la CPEUM tuvo una finalidad de carácter económica, más que de contención participativa de los servidores públicos en eventos públicos partidistas, pues la razón sustancial fue evitar que se diera un uso inadecuado de los recursos asignados al Estado, pues con la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos, el Órgano Revisor de la Constitución estableció que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones relacionadas con el servicio público se debían adjudicar a través de licitaciones públicas, para evitar que los recursos económicos del Estado se utilizaran en fines diversos a los presupuestados. De esta manera, con esa reforma, se hizo referencia expresa a la responsabilidad de los servidores públicos respecto al manejo de los recursos.
27. Para el dos mil siete (reforma de trece de noviembre), la intención original del artículo 134 se adicionó atendiendo a la realidad que en ese momento se vivía, sobre todo, en materia de comunicación política.
28. Por una parte, se aseguró el principio de imparcialidad en el manejo de recursos a efecto de evitar una transgresión a la equidad en la contienda por parte de los servidores públicos; y, por otra, se moduló la intervención de los actores políticos con cargos en la vida pública de gobierno, para que a partir de su posición, no se buscara obtener una ventaja injusta respecto

### SUP-REP-393/2023

de los demás competidores en la arena política.

29. Las razones del poder reformador fueron claras: las experiencias de décadas atrás sugerían apostar por un sistema electoral en donde las competencias fueran iguales entre todos los actores políticos, y para ello, se insistió en que la iniciativa avanzaba en la atención directa de un aspecto que preocupaba a la sociedad y a todos los partidos políticos: el riesgo de que intereses ilegales o ilegítimos, a través del dinero, puedan influir en la vida de los partidos y en el curso de las campañas electorales.
30. La exposición de motivos observó la oportunidad de dar respuesta a dos grandes problemas que enfrentaba la democracia mexicana: el dinero; y el uso de los medios de comunicación.
31. Por esa razón, uno de los propósitos se enfocó en que quienes ocupaban cargos de gobierno se condujeran con total imparcialidad en las contiendas electorales, enfatizándose que quienes aspiraban a un cargo de elección popular (*hoy o mañana*), tenían legítimo derecho para ello, **con la única condición**, establecida como norma en la CPEUM, **de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones**.
32. En el proceso histórico de la modificación de la norma podemos advertir la intención del artículo 134 respecto al deber de observar el principio de imparcialidad, lo cual se refleja en la comparativa del cuadro que a continuación se inserta:

Año	Contenido.
1917	No existía redacción en el particular.
1982	Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución
2007	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.  La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes



Año	Contenido.
	<p>de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.</p> <p>Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.</p>
2016	<p>Los servidores públicos de la Federación, <b>las entidades federativas</b>, los Municipios <b>y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México</b>, 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.</p> <p>(Los dos párrafos subsecuentes no tuvieron modificación)</p>

33. Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, así como los dictámenes de las cámaras de Origen y Revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>50</sup>:

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

34. Al respecto, esta Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la asistencia de personas servidoras públicas a eventos proselitistas, la cual ha procurado ponderar los derechos fundamentales de participación política de quienes ejercen un cargo público, con los principios

<sup>50</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados.

## SUP-REP-393/2023

de neutralidad, imparcialidad y equidad.

- En un inicio, se estableció una prohibición tajante en torno a la participación de las y los servidores públicos en actos proselitistas, con independencia de si el día en el que acudían era hábil o inhábil<sup>51</sup>.
- Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad<sup>52</sup>.
- Posteriormente, se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles<sup>53</sup>.
- Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral<sup>54</sup>.
- La asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas en días hábiles se tuvo como no válida, dado que su sola presencia suponía un uso indebido de recursos públicos<sup>55</sup>.
- En cuanto a que las y los servidores públicos solicitaran licencia sin goce de sueldo, se consideró que ello no autorizaba la posibilidad de que participaran en eventos proselitistas<sup>56</sup>.
- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado respecto de los legisladores:
  - En el caso de las y los legisladores, de la interpretación sistemática de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III; 41, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la CPEUM, se ha

---

<sup>51</sup> De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

<sup>52</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

<sup>53</sup> Con base en la Jurisprudencia 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, páginas 11 y 12.

<sup>54</sup> Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

<sup>55</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

<sup>56</sup> Criterio sostenido en las sentencias dictadas, de entre otras, en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y acumulado, SUP-JDC-903/2015 y acumulado, SUP-REP-379/2015 y acumulado, SUP-REP-487/2015, SUP-REP-17/2016, SUP-JRC-187/2016 y acumulado, SUP-JDC-439/2017 y acumulados y SUP-JRC-13/2018.



sostenido que pueden acudir a eventos proselitistas en días y horas hábiles siempre y cuando no se distraigan de su participación en las actividades legislativas a su cargo<sup>57</sup>.

- En el caso de las y los servidores públicos que deban realizar actividades permanentes, se ha sostenido que la sola asistencia a un acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos, pues dada la naturaleza del cargo estos servidores realizan actividades permanentes y, por ende, tienen restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles, con independencia del horario y de la solicitud de una licencia<sup>58</sup>.

35. Como puede apreciarse, la interpretación que del párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM que ha ido construyendo esta Sala Superior, ha evolucionado para favorecer el ejercicio de los derechos de participación política de quienes desempeñan un servicio público, ensanchando la permisibilidad para que puedan participar en eventos partidistas o de proselitismo.

36. **En mi opinión, es el momento de seguir avanzando.**

#### **Interpretación del artículo 134 de la CPEUM, ante una nueva realidad social y política**

37. No se puede perder de vista que una adecuada interpretación jurídica no sólo hace posible la aplicación del Derecho, sino, además, permite la realización de la justicia en la vida social. Interpretar una norma jurídica es, en esencia, una atribución de sentido o significado que convierte la regla general en una norma individualizada, y transforma los términos abstractos en preceptos concretos.

38. La labor de los órganos jurisdiccionales y de las personas juzgadoras no es sólo interpretar la norma, sino también los hechos que rodean a un

<sup>57</sup> Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

<sup>58</sup> Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

determinado asunto, pues como tales hechos no fueron de su conocimiento directo, hay que asignarles también un significado. No es posible situar la interpretación sólo en el campo de lo puramente normativo.

39. **Para conseguir la plena realización de la justicia en un lugar y tiempo determinados, la persona juzgadora deberá interpretar la norma jurídica teniendo en cuenta los intereses y circunstancias sociales del momento en que la norma haya de ser aplicada** (parte de los hechos del caso). Con lo cual se descubre, asimismo, una función última del Derecho, esto es, no sólo ser instrumento para resolver con justicia los conflictos surgidos en las relaciones humanas, sino que, además, el Derecho aparece como un factor decisivo que puede contribuir al cambio y transformación social.
40. **La interpretación de las leyes ha de cambiar al compás de las exigencias sociales (*jurisprudencia progresiva*). Este modo de entender la actividad judicial es fundamental en un Estado moderno, y elemental para la supervivencia de las leyes, de otro modo habría que cambiarlas constantemente.**
41. Este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>59</sup> no sólo es defensor de la CPEUM, sino, además, su intérprete, lo que implica el establecimiento de criterios generales de interpretación que deben atender las autoridades y sujetos relacionados con la materia electoral.
42. Mediante los medios de impugnación de su competencia, el TEPJF se ha mostrado progresista a través de su reiterada doctrina jurisprudencial: bien amparando colectivos que han padecido discriminaciones históricas por la sociedad, establecido criterios de ponderación que permiten resolver los conflictos entre los derechos fundamentales no resueltos *a priori* por la propia CPEUM, o bien porque sus sentencias y criterios (interpretación jurídica) se convierten en normativa legal actual ante la ausencia de un adecuado desarrollo legislativo; de forma que hace posible el desenvolvimiento y progreso de los derechos político-electorales

---

<sup>59</sup> En adelante.



reconocidos en la CPEUM.

43. En ese contexto, la interpretación finalista o teleológica, permite descubrir la verdadera intención del legislador, que en este caso, **fue que los recursos se emplearan para el destino que se asignó, únicamente para ello y no para aplicarse como una opción de ventaja en los procesos electorales por parte de los servidores públicos.** Con esa disposición, la imparcialidad se refiere al manejo de los recursos y no a un valor personal del sujeto.
44. La realidad que imperaba en dos mil siete (cuando se incorporó de manera sustancial tanto el principio de imparcialidad como el modelo de comunicación política) atendió a un escenario en donde las principales vías de difusión de las ideologías políticas era la televisión.
45. La realidad social ha cambiado, y, por ello, los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad deben examinarse en el contexto del antes y el ahora, es decir, atendiendo a las exigencias del México de la segunda década del siglo XXI, así como a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y a la incorporación de instituciones como la reelección que vinieron a dar otro sentido a la representación política
46. Ahora, las redes sociales y las plataformas digitales se han convertido en el principal modelo de comunicación tecnológica y la penetración social que tienen es a tal grado que, según la UNESCO, en los periodos de elección existe una fuerte disputa de ideas, en la que las figuras políticas (partidos, coaliciones, candidaturas) pelean por la atención (los ojos y oídos) del electorado, quienes deberán, al término de este intercambio de propuestas, votar por aquellas que creen que son la mejor alternativa para el destino de la nación.
47. El arribo y arraigo de la redes sociales como tecnologías de la información y la comunicación, no sólo ha modificado el modelo de comunicación política (lo que conllevó a pasar de un modelo de configurado por reglas precisas, a uno en los que se debe analizar cada caso en atención al derecho fundamental a la libre expresión), sino que su uso intensivo ha

### SUP-REP-393/2023

generado también una sociedad y un electorado cada vez más informados y ávidos de más información, particularmente, en lo referente a los procesos democráticos.

48. Tales redes sociales son, ahora, el principal escenario del debate público; lugar que da espacio a la expresión de ideas, posturas y posiciones políticas y electorales, tanto de las figuras públicamente relevantes como de la ciudadanía en general.
49. Por ello, es claro que la interpretación del artículo 134 de la CPEUM, particularmente, sus párrafos séptimo, octavo y noveno, en relación con la materia electoral, no puede ser la misma que al momento de su promulgación, cuando las circunstancias sociales, políticas y electorales, han cambiado, lo que implica la necesidad de que este TEPJF **evolucione su doctrina jurisprudencial a fin de que lo dispuesto por el Órgano Reformador de la Constitución siga siendo una garantía efectiva de la integridad electoral, dándole plena vigencia a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, pero que, a la vez, también sea garantía del ejercicio de los derechos de participación política de las personas servidoras públicas, así como al derecho a la información de la ciudadanía** (al no imponer restricciones innecesarias y desproporcionadas).
50. La realidad actual exige adaptar la interpretación constitucional sobre el principio de imparcialidad y equidad en la contienda a una visión donde las redes sociales y el debate público se ha ensanchado.
51. Los límites en materia de información política y electoral deben ser mínimos, porque aportan bases y fundamentos de la decisión democrática en una sociedad actual y moderna.
52. Las restricciones sobre el papel que desempeñan los actores políticos no son acordes en un modelo de democracia vigente, por el contrario, el quehacer político, las ideas, propuestas, afinidades y críticas, son elementos de decisión que deben ser ampliamente conocidos por el mayor número de personas.



53. Más aún si se tiene en cuenta que, en relación con la figura de la elección consecutiva (reelección), la propia SCJN ha establecido que en la CPEUM es inexistente la obligación de que aquellos servidores públicos que pretendan reelegirse, se separarse de su encargo, pues, en su concepto, el Órgano Revisor de la Constitución sustentó la idea de que las personas legisladoras tuvieran un vínculo más estrecho con el electorado, pues es este los que ratifica, mediante su voto, a las personas servidoras públicas en su encargo, lo que abona a la rendición de cuentas y fomenta las relaciones de confianza entre los representados y sus representantes<sup>60</sup>.
54. De esta forma, de la interpretación histórica, sistemática, teleológica y progresiva del artículo 134 de la CPEUM, lo anterior implica que las autoridades electorales, a fin de no tergiversar el estudio ni incidir injustificadamente en el debate público, deben ser especialmente cuidadosas al analizar las controversias relacionadas con la actuación de las personas servidoras públicas en relación con:
- La vulneración de los principios de equidad y neutralidad; y
  - El uso indebido de recursos públicos (imparcialidad).
55. En relación con el principio de neutralidad, la calidad del sujeto denunciado es un elemento relevante, esto porque esta Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como un factor primordial para observar el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar, por lo que dicho elemento (naturaleza del cargo) es esencial para determinar si fue vulnerado el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado.
56. **Sin embargo, dado el contexto político y social actual, ya no es jurídicamente sostenible que la simple participación de un servidor público en un evento proselitista configura la vulneración a esos**

---

<sup>60</sup> Acciones de inconstitucionalidad 36/2011 y sus acumuladas, 88/2015 y sus acumuladas, 50/2016 y sus acumuladas, 76/2016 y sus acumuladas, 38/2017 y sus acumuladas, así como 50/2017.

**principios de neutralidad y equidad, ni si quiera cuando tal participación sea activa.**

57. El origen del párrafo séptimo del artículo 134 de la CPEUM fue un modelo de contienda electoral que ya no es el actual; aunque sigue vigente la visión del Órgano Revisor de la Constitución de evitar el uso indebido de los cargos y recursos públicos para influir indebidamente en la contienda electoral.
58. Pero, ante la nueva realidad social y política que se ha impuesto a lo largo de quince años a partir de su promulgación, y que redituó en un sociedad más informada y participativa en los procesos democráticos y en el debate público, con acceso directo a diversas fuentes de información (al alcance de la palma de su mano), y deseosa de contar con una comunicación más directa y, prácticamente, en tiempo real con las figuras políticas y públicas relevantes, **deben llevar a que la asistencia de servidores públicos a eventos partidistas o proselitistas deba modularse con una visión de progresividad, porque la intención original del Órgano Revisor de la Constitución no fue la de prohibir acudir a dichos eventos, sino que fueran responsables con el manejo de los recursos.**
59. Entonces, **la sola asistencia del servidor público en día inhábil, con independencia de que haga o no uso de la tribuna, de ninguna manera implica la transgresión a los principios de equidad y neutralidad.**
60. En idénticas condiciones, se debe razonar que, cuando la persona servidora pública se ausenta de sus labores en un día hábil y ello se justifica a partir de una licencia otorgada en términos de ley, tampoco puede ser sujeto de infracción.
61. Lo anterior, porque la autorización otorgada por la instancia correspondiente, genera un enfoque de doble dimensión: por un lado, refleja el consentimiento por parte de los órganos autorizados para que la persona servidora pública, con causa justificada, se ausente del cumplimiento de sus responsabilidades asignadas.
62. Por otro lado, la licencia libera al servidor público, por el tiempo en que haya



sido otorgada, de estar sujeto al horario de trabajo en el cual debe observar sus funciones y por consiguiente, de la responsabilidad dentro de la administración pública.

63. En todo caso, el desempeño adecuado de las labores encomendadas podría ser sujetas de revisión y eventual sanción en una materia ajena a la electoral, pues al pertenecer a los otros poderes del Estado, es en ese ámbito en donde las autoridades competentes puede ejercer de manera cabal sus atribuciones en materia de responsabilidad por el ejercicio correcto de las labores correspondientes.
64. Ciertamente, como se ha **señalado la finalidad de la norma constitucional es la de proteger la integridad de los procesos electorales, así como la autenticidad del voto de la ciudadanía, y no la de restringir de forma arbitraria a las personas servidoras públicas el ejercicio de sus derechos fundamentales de participación política.**
65. Por ello, se debe observar si la actuación de una persona servidora pública pretende influir indebidamente en las preferencias electorales a favor o en contra de una determinada opción electoral o política, es decir, que se aproveche de la posición individual en la que se encuentran para, a partir de la relevancia pública de su investidura, incidan en la contienda electoral o en cualquier otro proceso democrático.
66. La violación al principio de neutralidad encontrará sentido con la posición individual que el servidor público toma frente al proceso democrático existente, **sin que sea suficiente para considerar que su simple presencia pública vinculada con el cargo que ostenta es lo que influye indebidamente en las preferencias de la ciudadanía.**
67. Incluso, las expresiones de una persona servidora pública a favor o en contra de una determinada opción política, en el marco de su participación en eventos proselitistas, tampoco pueden considerarse prohibidas y objeto de sanción solamente porque se ostenta un cargo en la administración, porque las mismas forman parte del debate público, por lo que estarían protegidas por los derechos de participación política y libertad de expresión.

## SUP-REP-393/2023

68. En efecto, esta misma Sala Superior ha señalado que en lo atinente al debate político, el ejercicio de los derechos a la libre expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.
69. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales<sup>61</sup>.
70. Asimismo, esta Sala Superior ha reiterado que, si bien la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, los partidos políticos sí pueden utilizar la información que deriva de tales programas, 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.
71. 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<sup>62</sup>.
72. Así, es claro que, por un lado, las personas que ejercen cargos públicos de

---

<sup>61</sup> Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

<sup>62</sup> Jurisprudencia 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 27 y 28.



relevancia jerárquica en cualquiera de los poderes públicos y/o ámbitos de gobierno, como cualquier otra persona, gozan de los derechos fundamentales que le reconoce la CPEUM, incluidos, aquellos de participación política. Además, tales personajes forman parte del *activo* de los partidos políticos que los postuló o del que emanó el gobierno al que pertenecen.

73. Asimismo, no puede pasar inadvertido que, ante un electorado cada vez con mayor acceso a tecnologías de comunicación e información, y que debe contar con los elementos suficientes para emitir un voto razonado, exige tener la información relativa a la posturas políticas y partidistas de tales personajes y de cómo están desempeñando la función pública que les fue encomendada.
74. En efecto, en los tiempos actuales es más que claro que las personas gobernadas conocen y reconocen a aquellas figuras públicas/políticas y las identifica con determinada opción política, incluidas, desde luego, las personas servidoras públicas de relevancia por las propias funciones que desempeñan. Esa misma ciudadanía requiere conocer la información relativa a las posturas políticas que sustentan y apoyan tales personajes de la política nacional.
75. Al igual que sucede con las personas legisladoras, quienes desempeñan cargos públicos de relevancia en la administración pública de cualquiera de los órdenes de gobierno (cargos políticos distintos a los de la burocracia en general o de algún servicio civil de carrera), no pierden su vínculo con el partido político del que emanaron y en el que siguen militando.
76. De ahí que, se estima, desde un concepto teleológico, sistemático y progresista (evolutivo) de la norma, que su participación en eventos proselitistas no configura por sí misma infracción alguna a la normativa electoral, aun cuando tal participación vaya más allá de su mera asistencia.
77. De esta manera, se insiste, lo que la norma constitucional previene son los daños que a la integridad de unos determinados comicios puede provocar **la indebida intervención de una persona servidora pública**, que

### SUP-REP-393/2023

aprovechando el empleo, cargo o comisión que desempeña, pretenda influir indebidamente en la contienda electoral, por ejemplo, mediante la utilización de recursos públicos, programas sociales, propaganda gubernamental, entre otros.

78. Así, mientras la asistencia y participación de un servidor público en eventos partidistas o proselitistas no implique una indebida intervención en el proceso electoral, la utilización de recursos públicos o una desatención al desempeño del cargo, se estima que no se actualiza una infracción a los principios de neutralidad y equidad.
79. Se reitera, la finalidad de la norma constitucional es la de salvaguardar la integridad de las elecciones y la autenticidad de sufragio del uso indebido del servicio público para incidir en las preferencias electorales, más no la de restringir sin más el ejercicio de los derechos fundamentales de participación política de las personas servidoras públicas.
80. Esta interpretación histórica, sistemática, progresiva y teleológica de la norma constitucional, acorde con los mandatos del artículo 1º de la CPEUM en materia de derechos humanos, garantiza, protege y privilegia el ejercicio de los derechos de participación política, la libertad de expresión y el debate público en el marco de las campañas electorales.
81. Además, resulta compatible con el principio de presunción de inocencia, pues deja partirse de la base dogmática de que la simple asistencia y/o participación de un servidor público en un evento proselitista implica una vulneración a los principios de neutralidad y equidad.
82. Por cuanto, al supuesto **vinculado con el principio de imparcialidad**, las autoridades electorales deben verificar si las personas servidoras públicas, a partir de los hechos denunciados y de los hallazgos de la investigación, efectivamente utilizaron recursos humanos, materiales y económicos provenientes del aparato gubernamental. Esto es, detectar si los servidores públicos usaron dinero o recursos de tipo público para incidir en la contienda electoral como pueden ser: el pago de instalaciones para realizar un evento proselitista; el uso de personal para celebrar el evento o la difusión de



este<sup>63</sup>; el pago de difusión del evento; el uso de recursos humanos para recolectar firmas de apoyo ciudadano<sup>64</sup>, entre otros.

83. Ello, bajo el entendido de que únicamente se deben prevenir y sancionar aquellos actos que tengan un impacto real o pongan efectivamente en riesgo los principios involucrados, a fin de no restringir injustificadamente las manifestaciones de los servidores públicos e incidir deliberadamente en el debate público.
84. Las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado de la actualización de las infracciones atendiendo a las particularidades de las conductas denunciadas, caso por caso, a fin de identificar los principios y valores que se deben de proteger, sin tergiversar y actualizar las infracciones denunciadas de forma automática.
85. De esta forma, **para que se configure el uso indebido de recursos públicos se debe de acreditar fehacientemente que la persona servidora pública utilizó recursos económicos, materiales o humanos provenientes del aparato gubernamental para influir en una contienda electoral.**
86. No pasa inadvertido que en la tesis L/2015 [ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES], se sostuvo que los servidores públicos con funciones permanentes únicamente pueden asistir a eventos proselitistas en días inhábiles dado que no se pueden desligar de su investidura; sin embargo, en el precedente que originó el criterio, si bien se afirmó que la asistencia a un evento de esta especie es equiparable al uso indebido de recursos públicos ello puede exceptuarse “[si] existen circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos”<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> SUP-REP-294/2018 y acumulados.

<sup>64</sup> SUP-REP-294/2018 y acumulados.

<sup>65</sup> Véase, el criterio sostenido en el SUP-REP-88/2019.

## **SUP-REP-393/2023**

87. Incluso, lo anterior fue razonado al resolver el SUP-REP-88/2019 en el que se sostuvo que la sola asistencia de una regidora municipal a un evento proselitista en día hábil no suponía el uso indebido de recursos públicos pues, más allá que de los hechos no se pudo actualizar la tipicidad de la conducta, también se razonó que debe analizarse la presunción de inocencia y, en ese caso, los medios de prueba eran insuficientes para tener por mostrado el uso indebido de recursos públicos con el objeto de incidir en la contienda.
88. Con base en lo anterior, si bien existen restricciones constitucionales para que la actuación de las personas servidoras públicas no incidan en un proceso democrático, las cuales prohíben el uso indebido de recursos públicos o aprovechar indebidamente la función pública que se desempeña, al distinguir las infracciones sobre la base que la actualización de una no genera de forma automática la acreditación de una diversa, no se contradice con los precedentes recientes.
89. En los recursos SUP-REP-362/2022 y acumulados, esta Sala Superior consideró que la falta de acreditación del uso indebido de recursos públicos no impide determinar la existencia la propaganda personalizada indebida. Incluso, en el recurso SUP-REP-513/2022, se realizó la distinción antes señalada.
90. De esta forma, al no acreditarse el uso indebido de recursos públicos de forma automática tampoco se actualice la vulneración a los principios de equidad y neutralidad que deben observar todas las personas servidoras públicas, porque, para analizar la posible vulneración a estos dos principios, es válido contemplar como elemento esencial el cargo de la persona servidora pública en conjunto, con otros elementos que llevan a la convicción, más allá de toda duda razonable, de que se vulneraron los principio de neutralidad, equidad e imparcialidad.
91. En ese sentido, se puede concluir válidamente que, en el caso de personas servidoras públicas que acuden a un evento proselitista, se deben analizar las circunstancias siguientes a efecto de determinar una posible infracción



a los principios constitucionales referidos, a saber:

- Si la presencia se justifica en razón de una licencia otorgada, con independencia de que el evento haya sido en días y horas hábiles, entonces, la persona servidora pública no puede entenderse sujeta a responsabilidad en materia electoral; con excepción de que haya emitido expresiones que involucren su quehacer como servidor público y que las mismas se consideren contrarias a la normativa electoral.
- Cuando la persona servidora pública no justifique contar con una licencia y no obstante ello haya acudido a un evento proselitista sin participar de manera activa o preponderante, no puede determinarse de manera automática que la mera presencia actualiza la infracción de imparcialidad e inequidad y uso de recursos públicos en el contexto electoral, en todo caso, es todo no excluye que dicha conducta pueda analizarse a la luz de una materia diversa a la electoral, al estar relacionada con una posible infracción a las normas que rigen el funcionamiento de la administración pública.
- Cuando la persona servidora pública no justifique contar con una licencia y no obstante ello haya acudido a un evento proselitista en días y horas hábiles, participando de manera activa o preponderante, la conducta podrá ser analizada en la materia electoral.

### CONCLUSIÓN

92. La evolución jurisprudencial de esta Sala Superior en relación con la participación de servidores públicos ha flexibilizado la posibilidad de su asistencia.
93. Asimismo, se ha establecido que para poder determinar la existencia o no de la infracción es necesario tener en cuenta el tipo de encargo que tiene el servidor público denunciado, pues en aquellos casos en los que se desempeñan funciones relevantes en los que no es posible dissociar el cargo de la persona, tales servidores públicos tienen un especial deber de cuidado

## **SUP-REP-393/2023**

en su participación en eventos proselitistas, aun en aquellos organizados en días inhábiles.

94. Sin embargo, la simple participación del servidor público o el tipo de encargo que desempeñan son insuficientes, por sí mismos, para actualizar la vulneración a los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, sino que es necesario que se acredite en esa participación implicó un uso indebido de la función pública que se desempeña o de los recursos públicos.
95. Estas son las razones que sustentan el presente voto razonado.

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.