

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE-PSD-26/2021

PROMOVENTE: **DATO PROTEGIDO LGPDPPSP**

PARTES CLAUDIA LÓPEZ RAYÓN Y

INVOLUCRADAS: OTROS

MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES

PONENTE:

SECRETARIO: FRANCISCO MARTÍNEZ
CRUZ

COLABORÓ: ALFONSO BRAVO DÍAZ

Ciudad de México, a veintisiete de mayo de dos mil veintiuno¹.

SENTENCIA que determina la **inexistencia** de las conductas atribuidas a Claudia López Rayón, diputada federal y precandidata a diputada federal por el principio de mayoría relativa por el distrito electoral federal 05, correspondiente a la Ciudad de México, por la coalición “Juntos Hacemos Historia”, consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como la **inexistencia** de la falta de deber de cuidado² atribuida a MORENA y Partido del Trabajo.

GLOSARIO

Autoridad instructora	05 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Denunciante o promovente	DATO PROTEGIDO LGPDPPSP
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México

¹ Las fechas mencionadas en la presente sentencia deben entenderse referidas al año dos mil veintiuno, salvo manifestación expresa en contrario.

² O “*culpa in vigilando*”.

INE	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Parte involucrada o denunciada	Claudia López Rayón MORENA
PT	Partido del Trabajo
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Unidad Especializada	Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de esta Sala Regional
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

ANTECEDENTES

1. **1. Proceso electoral federal 2020-2021.** El veintiséis de agosto de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG218/2020³, relativo al plan integral y calendario del proceso electoral federal 2020-2021, entre cuyas fechas destacan⁴:

Inicio del proceso	Periodo de precampaña	Periodo de intercampaña	Periodo de campaña	Jornada electoral
7 de febrero	23 de febrero	1 de febrero al 4 de abril	4 de abril al 6 de junio	6 de junio

³ Consultarse la página oficial del INE en la liga electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/114434>.

⁴ Consultable en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/calendario-electoral/>



septiembre de 2020	diciembre al 31 de enero	3 de abril	2 de junio	
-----------------------	-----------------------------	------------	------------	--

2. **2. Escrito de queja**⁵. El dieciocho de marzo, **DATO PROTEGIDO LGPDPPSP** denunció ante el IECM a diversas candidatas y candidatos a la elección local, así como a Amalia Dolores García Medina y Claudia López Rayón, precandidata a diputada federal por el principio de mayoría relativa por el distrito electoral federal 05, correspondiente a la Ciudad de México, por la coalición “Juntos Hacemos Historia”, por la pinta de diversas bardas en la Alcaldía de Tlalpan, con propaganda en la que aparece el nombre de la parte denunciada, lo que, en su concepto, actualiza promoción personalizada, actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos.
3. En el mismo escrito, denunció a los partidos políticos Movimiento Ciudadano, MORENA y del Trabajo, por su presunta falta de deber de cuidado.
4. **3. Radicación en el IECM.** El dieciocho de marzo, la citada autoridad electoral tuvo por recibido el escrito de queja y lo radicó con el expediente IECM-QNA-█/2021; además, reservó la determinación sobre el inicio de algún procedimiento sancionador y ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada para certificar la existencia y contenido de la propaganda denunciada.
5. **4. Escisión y competencia en favor del INE.** Posterior a la instrumentación de diversas actas circunstanciadas, mediante auto de nueve de abril, el IECM escindió el procedimiento respecto a Amalia Dolores García Medina y Claudia López Rayón, candidatas a diputadas federales y se declaró incompetente para conocer de la instrucción, por lo que remitió copia certificada del expediente a la UTCE.

⁵ Visible en las fojas 20 a 56 del expediente.

6. **5. Determinación de la Junta Local Ejecutiva del INE en la Ciudad de México.** El veinte de abril, la citada autoridad administrativa tuvo por recibida la copia certificada, radicó el expediente con el número JL/PE/ADGM/JL/CDM/PEF/PEF/3/2021 y desechó la queja respecto de Amalia Dolores García Medina.
7. Asimismo, en cuanto a Claudia López Rayón, ordenó remitir copia certificada a la 05 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México para que conociera de la instrucción del procedimiento por ser la autoridad competente para ello, debido a que la citada denunciada es candidata a diputada federal por el principio de mayoría relativa por el distrito electoral federal 05, correspondiente a la Ciudad de México.
8. **6. Radicación ante la autoridad instructora.** El veintidós de abril, la autoridad instructora tuvo por recibido el expediente, lo radicó con el número de expediente JD/PE/ACB/OPLE/CDM/PEF/1/2021, reservó tanto la admisión como el emplazamiento y ordenó diversas diligencias preliminares de investigación.
9. **7. Admisión de la denuncia.** El veinticinco de abril, la autoridad instructora admitió la queja, ordenó la remisión de propuesta de medidas cautelares al 05 Consejo Distrital del INE en la Ciudad de México y ordenó otras diligencias de investigación.
10. **8. Medidas cautelares.** El veintiséis de abril, el 05 Consejo Distrital del INE en la Ciudad de México determinó la improcedencia de las medidas cautelares, toda vez que de la investigación realizada se advirtió que la propaganda denunciada ya no se encontraba visible, por lo que se trataba de actos consumados⁶.
11. **9. Emplazamiento, audiencia y remisión del expediente.** Una vez concluidas las diligencias de investigación, se emplazó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos que se celebró el dieciocho de mayo, en

⁶ Esa determinación no fue impugnada.

términos del artículo 474, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral. En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente y el informe circunstanciado a esta Sala Especializada.

12. **10. Turno a ponencia.** El veintiséis de mayo, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SRE-PSD-26/2021** y turnarlo al magistrado Luis Espíndola Morales, quien lo radicó en su ponencia y procedió a la elaboración del proyecto de sentencia conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

13. Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia la supuesta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuidas a una candidata a un cargo de un puesto de elección popular federal y a los partidos que la postularon, lo cual actualiza los supuestos de procedencia de esta autoridad⁷.
14. Lo anterior, con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX⁸ de la Constitución; 192 primer párrafo y 195 último párrafo de la Ley

⁷ En términos de los criterios sostenidos por la Sala Superior en las jurisprudencias 8/2016 de rubro COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO y la registrada con el número 25/2015 COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

⁸ **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

(...)

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹; así como 470, párrafo 1, inciso b) y c), 476 y 477 de la Ley Electoral¹⁰.

SEGUNDA. RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE EN SESIÓN NO PRESENCIAL

15. Con motivo del acuerdo del treinta de marzo por el que el Consejo de Salubridad General reconoció la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la propagación del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), la Sala Superior estableció la resolución no presencial de todos los asuntos por

⁹ **Artículo 192.-** El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en el Distrito Federal...

Artículo 195.- Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

(...)

Los procedimientos especiales sancionadores previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales serán conocidos y resueltos por la Sala Regional Especializada con sede en el Distrito Federal, así como de lo establecido en las fracciones V, VI, VII, VIII, IX y XIII anteriores, sin perjuicio de que el Presidente del Tribunal Electoral pueda habilitarla para conocer de los asuntos a los que se refieren las demás fracciones del presente artículo...

¹⁰ **Artículo 470.**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

(...)

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Artículo 476. 1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo. 2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá: a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley; b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita; c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales; d) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.

Artículo 477. 1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes: a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

medio del sistema de videoconferencias¹¹. Por ende, está justificada la resolución del presente procedimiento en dichos términos.

TERCERA. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

16. Claudia López Rayón, al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, solicitó el desechamiento de la denuncia al considerar que era infundada y, a su decir, resultaba frívola, pues desde su perspectiva los hechos denunciados son inexistentes.
17. Asimismo, el PT solicitó el desechamiento en términos del artículo 60, numeral 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, al considerar que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia político-electoral¹².
18. Al respecto, cabe precisar que el artículo 471, párrafo 5, inciso d)¹³, de la Ley Electoral establece que se desechará de plano la denuncia cuando sea evidentemente frívola, entendiéndose por ello, aquellas denuncias en las que se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de pruebas que sirvan para acreditar la infracción denunciada.

¹¹Acuerdo General 8/2020, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020.

¹² Artículo 60.

1. Causales de desechamiento en el procedimiento especial sancionador

La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica, sin prevención alguna, cuando:

(...)

II. Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

(...)

¹³ Artículo 471.

1. a 4. ...

5. La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

(...)

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

19. En similares términos se ha pronunciado la Sala Superior¹⁴.
20. En ese orden de ideas, en el presente caso se advierte que la denunciante sí ofreció los elementos necesarios que estimó pertinentes para acreditar sus pretensiones. También, precisó circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos denunciados, los cuales pudieran implicar alguna violación en materia de propaganda política o electoral, para lo cual se requiere estudiar el fondo del asunto.
21. Finalmente, la denunciada, Claudia López Rayón, manifestó en su escrito de dieciocho de mayo¹⁵, por el que dio contestación al emplazamiento, que la presentación de la queja fue extemporánea, porque no dio cumplimiento al artículo 15 del Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del Instituto Electoral de la Ciudad México, el cual exige que los escritos de queja sean presentados dentro de los treinta días naturales siguientes a que se cometió la falta o se haya tenido conocimiento de ella, por lo que solicita su desechamiento.
22. En ese sentido, la disposición normativa no es aplicable, porque aquella reglamenta la presentación y sustanciación de quejas en el ámbito local, aunado a ello, en la Ley Electoral o en el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, no existe un precepto homólogo, por lo que su petición es inatendible.
23. Por otra parte, esta Sala Especializada no advierte de oficio la actualización de alguna diversa causa de improcedencia.

CUARTA. INFRACCIONES QUE SE IMPUTAN Y DEFENSA DE LA PARTE DENUNCIADA

¹⁴ Véase la jurisprudencia 33/2002 de rubro "FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE".

¹⁵ Consultable en las fojas 607 a 637 del expediente.

24. En el escrito de queja, la promovente denuncia la actualización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, atribuibles a Claudia López Rayón, actual candidata a diputada federal por la coalición “Juntos Hacemos Historia”, por la presunta existencia de dos pintas de bardas en la Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México, en las que aparece el nombre de la citada denunciada, su calidad de diputada federal e información relativa a su módulo de atención ciudadana. Asimismo, se denunció la falta al deber de cuidado oponible a MORENA y al Partido del Trabajo.
25. Ahora bien, las partes que comparecieron a la audiencia de pruebas y alegatos señalaron lo siguiente¹⁶:
26. **Denunciada, Claudia López Rayón¹⁷:**
- Refiere que las pruebas ofrecidas por la promovente son insuficientes para sustentar los hechos denunciados.
 - No se actualizan las infracciones que se le imputan, porque los mensajes contenidos en las bardas son de carácter social e informativo, relacionados con su módulo de atención en su carácter de diputada.
 - Las manifestaciones que la promovente realiza en su contra son vagas, genéricas, oscuras, imprecisas y frívolas, pues contrario a ello, se aprecia que la propaganda denunciada está amparada por el Derecho.
 - No existen actos anticipados de precampaña o campaña, toda vez que en la propaganda no se hace llamamiento alguno a favor o en contra de alguna plataforma política, por lo que no se colman los elementos personal, subjetivo y temporal.
 - No se actualiza la promoción personalizada, porque la propaganda contiene información en cumplimiento a su obligación de mantener un

¹⁶ La promovente no compareció a la audiencia de pruebas y alegatos.

¹⁷ Visible en las fojas 638 a 661 del expediente. Quien compareció a la audiencia de pruebas y alegatos por conducto de su representante legal, Carlos Giovanni Martínez Olguín.

vínculo permanente con la ciudadanía, en su carácter de diputada federal, por lo que no se actualizan los elementos personal, objetivo y temporal.

- La colocación de la propaganda se hizo con recursos propios, por lo que no existe utilización de recursos públicos.
- No es responsable de las infracciones imputadas, por lo que se le debe absolver.
- Ante la falta de pruebas, debe privilegiarse su derecho a la presunción de inocencia.

27. **MORENA**¹⁸

- Los elementos probatorios son insuficientes para acreditar las infracciones denunciadas.
- El contenido de la propaganda denunciada es de carácter informativo y social, en cumplimiento a la obligación de mantener un vínculo permanente con la ciudadanía, por parte de la denunciada, Claudia López Rayón, en su carácter de diputada federal.
- No se cumple con el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña, porque no existen expresiones en favor o en contra del voto.
- Las manifestaciones relacionadas con la presunta promoción personalizada, son genéricas y frívolas.
- No existe uso indebido de recursos públicos.
- Tanto dicho partido como la diversa denunciada, no son responsables de las infracciones denunciadas.

28. **PT**¹⁹

- No ordenó por sí o por terceros la colocación de la propaganda denunciada.
- No puede interferir con el funcionamiento de la Cámara de Diputadas

¹⁸ Visible en las fojas 592 a 606 del expediente.

¹⁹ Visible en las fojas 662 y 663 del expediente.

y Diputados.

QUINTA. MEDIOS DE PRUEBA

29. **Documental pública.** Acta circunstanciada de diecinueve de marzo²⁰, realizada por el IECM, en la que se hizo constar la existencia de las bardas con la propaganda denunciada.
30. **Documental pública.** Acta circunstanciada de veintitrés de abril²¹, emitida por la autoridad instructora, en la que se hizo constar que la propaganda denunciada ya no estaba visible y, en su lugar, aparecía publicidad genérica de MORENA y de Héctor Hugo Hernández Rodríguez, candidato a Alcalde de Tlalpan por Movimiento Ciudadano.
31. **Documental privada.** Escrito de veinticuatro de abril²², firmado por el representante de MORENA.
32. **Documental privada.** Escrito de esa misma fecha²³, firmado por la denunciada, Claudia López Rayón.
33. **Documental privada.** Escrito de veintisiete de abril²⁴, firmado por el representante del PT.
34. **Documental privada.** Escrito de veintinueve de abril²⁵, firmado por la denunciada, Claudia López Rayón.
35. **Documental pública.** Oficio LXIV/SSAF/JCCG-095/2021, de tres de mayo²⁶, enviado por la Secretaría de Servicios Administrativos y

²⁰ Fojas 64 a 74 del expediente.

²¹ Fojas 190 a 192 del expediente.

²² Fojas 185 a 187 del expediente.

²³ Fojas 159 a 173 del expediente.

²⁴ Foja 264 y 265 del expediente.

²⁵ Fojas 398 a 402 del expediente.

²⁶ Fojas 417 y 418 del expediente.

Financieros de la Cámara de Diputadas y Diputados.

36. **Documental privada.** Escrito de cinco de mayo²⁷, firmado por Salvador Castro Aguilar, en su calidad de proveedor de la propaganda denunciada.
37. **Documental privada.** Escrito de siete de mayo²⁸, firmado el representante de MORENA.
38. **Documental privada.** Escrito de siete de mayo²⁹, firmado por Héctor Hugo Hernández Rodríguez.
39. **Presuncional e instrumental de actuaciones.** Ofrecidas por MORENA y Claudia López Rayón en sus escritos por los que comparecieron a la audiencia de pruebas y alegatos.

Reglas para valorar las pruebas

40. De acuerdo con el artículo 461 de la *Ley Electoral* serán objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos.
41. La misma ley señala en su artículo 462 que las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto.
42. Así, las documentales públicas, tomando en consideración su propia y especial naturaleza, tienen valor probatorio pleno, toda vez que fueron emitidas por autoridades en ejercicio de sus atribuciones, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran. De conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral.

²⁷ Fojas 432 a 434 del expediente.

²⁸ Fojas 461 a 463 del expediente.

²⁹ Fojas 478 a 484 del expediente.

43. Las documentales privadas y las pruebas técnicas, en principio, sólo generan indicios y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y la relación que guardan entre sí. De conformidad con los artículos 461, párrafo 3, incisos b) y c), así como 462, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral.

Objeción probatoria

44. MORENA, al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos, objetó las pruebas aportadas por la denunciante, en cuanto a su alcance y valor probatorio, sin hacer mayor referencia a los motivos que sustentan dicha objeción.
45. Al respecto, esta autoridad jurisdiccional estima que dicha objeción probatoria resulta genérica y, por lo tanto, inatendible, por lo que será materia de estudio del caso concreto en el presente asunto, en donde se analizará si los elementos de convicción que obran en el expediente son o no pertinentes para actualizar la infracción materia del presente asunto, con independencia de si resultan favorables o no a los intereses de una u otra parte.

SEXTA. ENUNCIADOS SOBRE HECHOS QUE SE TIENEN POR PROBADOS

46. La valoración conjunta de los medios de prueba y de la totalidad de constancias que integran el expediente, conduce a tener por probados los siguientes enunciados:

A. Existencia y autoría de la propaganda denunciada

47. De las pruebas relacionadas en el apartado anterior, se tiene por acreditada la existencia y contenido de dos bardas con propaganda en las

que aparecen el nombre y diversos datos de la denunciada, Claudia López Rayón quien, además, reconoció su autoría a través de los escritos que presentó en atención a los requerimientos de la autoridad instructora.

48. El contenido de dicha propaganda, se analizará en el estudio de fondo del asunto, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

B. Calidad de la denunciada

49. Se tiene acreditado que la denunciada, Claudia López Rayón, es diputada federal en la Cámara de Diputadas y Diputados del H. Congreso de la Unión, así como que es candidata a una diputación federal por el principio de mayoría relativa por el distrito electoral federal 05, correspondiente a la Ciudad de México, postulada por la coalición “Juntos Hacemos Historia”, integrada por el Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y MORENA.

SÉPTIMA. ESTUDIO DE FONDO

A. Fijación de la controversia

50. Con base en los argumentos hechos valer por las partes, se advierte que la materia de la controversia se centra en determinar si el contenido de la propaganda colocada en dos bardas de la Alcaldía de Tlalpan, en esta Ciudad de México, actualiza actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, así como falta de deber de cuidado atribuible a MORENA y PT.
51. Ello, por la probable vulneración a lo dispuesto en los artículos 134 párrafos

siete y ocho³⁰, de la Constitución; 3, párrafo 1, inciso a)³¹; 443, párrafo 1, incisos a) y n)³², 445, párrafo 1, incisos a) y f)³³ de la Ley Electoral, así como 25, párrafo 1, incisos a) e y) de la Ley General de Partidos Políticos³⁴.

52. A continuación, se analizan las infracciones en el orden en el que fueron enunciadas.

B. Marco normativo

A) Actos anticipados de precampaña y campaña

³⁰ Artículo 134

(...)

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

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

³¹ Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

³² Artículo 443.

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

(...)

(...)

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.

³³ Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

(...)

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

³⁴ Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

(...)

y) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

53. Con base en lo previsto en el artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la Ley Electoral, los actos anticipados de precampaña consisten en expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de alguna precandidatura.
54. En el mismo tenor, el inciso a) del citado numeral, dispone que los actos anticipados de campaña consisten en expresiones que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.
55. En ese sentido, la expresión “bajo cualquier modalidad”, debe entenderse como cualquier medio de comunicación mediante el cual se pueda llevar a cabo la difusión de expresiones que contengan llamamientos al voto, incluyendo lonas, bardas, espectaculares.
56. Por su parte, el artículo 227 de la Ley Electoral, establece que la precampaña electoral es el conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos, su militancia y las precandidaturas a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido. Asimismo, se precisa que por actos de precampaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos en donde las precandidaturas a una candidatura se dirigen a las personas afiliadas, las y los simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulada como candidata o candidato a un cargo de elección popular.
57. Ahora bien, el párrafo 3 del referido artículo, dispone que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante el periodo

- establecido por esta Ley Electoral y el que señale la convocatoria respectiva, difundan las precandidaturas a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.
58. Por otra parte, el artículo 242, párrafo 1, de la Ley Electoral, establece que la campaña electoral es el conjunto de actividades que llevan a cabo los partidos políticos, coaliciones y candidaturas registradas para la obtención del voto, con el fin de acceder a un cargo de elección popular. Asimismo, en el párrafo 2, del citado precepto, se precisa que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellos actos en que las candidaturas o vocerías de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
59. Ahora bien, el párrafo 3 del propio artículo, dispone que la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, candidaturas registradas y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
60. Asimismo, el párrafo 4 de dicho numeral establece que, tanto en la propaganda electoral como en las actividades de campaña respectivas, se deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.
61. Cabe mencionar que la Sala Superior ha sostenido³⁵ que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política

³⁵ Conforme a lo establecido en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010

obtenga ventaja en relación con otra, por lo que esos actos pueden realizarse antes de tales etapas, incluso antes del inicio del proceso electoral.

62. Así, a partir de una interpretación funcional del articulado en cita, resulta razonable sostener que la finalidad del diseño normativo de la Ley Electoral es reservar las expresiones que se dirigen a la ciudadanía para la promoción de las intenciones electorales, sean estas generales (respecto de algún partido político) o particulares (respecto de alguna precandidatura o candidatura), precisamente a la etapa procesal correspondiente: la de precampañas o campañas electorales³⁶.
63. En efecto, al regular los actos anticipados de campaña, el legislador consideró necesario garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un ambiente de equidad para los contendientes, lo que implica evitar que una opción política se encuentre en una situación de ventaja indebida, en relación con sus opositores al iniciar anticipadamente la campaña respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de la plataforma electoral de un determinado partido político o de la candidatura correspondiente.
64. Ahora bien, en el tema de la realización de actos anticipados, la Sala Superior³⁷ ha sostenido que para su actualización se requiere la coexistencia de tres elementos, **y basta con que uno de éstos se desvirtúe para que no se tengan por acreditados**, en razón de que su concurrencia resulta indispensable para su actualización.
65. Esto es, el tipo sancionador de actos anticipados de campaña se actualiza siempre que se demuestre:

³⁶ Esta reserva exclusiva para la etapa de campañas del llamamiento legítimo a la ciudadanía con la finalidad de promoción de la oferta electoral, se encuentra regulada por el artículo 242 de la Ley Electoral, precisamente incluida dentro del Libro Quinto “De los procesos electorales”, Título Primero “De las reglas generales para los procesos electorales federales y locales”, Capítulo IV “De las campañas electorales”.

³⁷Elementos establecidos por la Sala Superior, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-191/2010, SUP-RAP-204/2012, SUP-RAP-15-2012 y al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-274/2010.

- a) **El elemento personal:** que los realicen los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona o personas de que se trate; ello, puesto que la conducta reprochada es atribuible a toda persona ciudadana que busca la postulación, porque el bien jurídico que tutela la norma es la equidad en la contienda.
- b) **El elemento temporal:** que dichos actos o frases se realicen antes de la etapa procesal de precampaña o campaña electoral.
- c) **El elemento subjetivo:** En este caso, recientemente la Sala Superior³⁸ estableció que para su actualización se requiere de manifestaciones explícitas; o bien, unívocas³⁹ e inequívocas⁴⁰ de apoyo o rechazo a una opción electoral; además, estas manifestaciones deben de trascender al conocimiento de la ciudadanía y que, al valorarse en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda electoral.
66. Por lo que únicamente se actualizaría el elemento subjetivo, si en las expresiones se advierte el uso de voces o locuciones como las siguientes: “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “emite tu voto por”, “[x] a [tal cargo]”, “vota en contra de”, “rechaza a”; o bien, cualquier otra expresión que de forma unívoca e inequívoca tenga un sentido que equivalga a una solicitud de votar a favor o en contra de alguien, o bien, algún equivalente funcional.

³⁸ Criterio establecido al resolver el juicio SUP-JRC-194/2017 y sus acumulados, en donde se estableció que la Sala Superior “considera relevante precisar este criterio a fin de que sirva de referente, como línea jurisprudencial, para que las autoridades electorales del país analicen y determinen de manera objetiva cuándo se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña”. Razonamiento que no pasa desapercibido a esta Sala Especializada; y por tanto, que considera necesario adoptar para que, en lo subsecuente, se dote de certeza a los diversos actores políticos, en torno a qué tipo de conductas pueden desplegar y cuáles no, a fin de no incurrir en este tipo de infracción.

³⁹ De acuerdo con la Real Academia Española, “unívoco es un adjetivo que tiene igual naturaleza o valor que otra cosa”.

⁴⁰ De acuerdo con la Real Academia Española, “inequívoco es un adjetivo que significa que “no admite duda o equivocación”.

67. Por otra parte, conforme lo previsto en el artículo 445, párrafo 1, inciso a) de la Ley Electoral, constituyen infracciones de las y los aspirantes, precandidaturas o candidaturas a cargos de elección popular la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, según sea el caso.
68. En concordancia con lo anterior, la Sala Superior al resolver el juicio SUP-RAP-15/2012, sostuvo que de la interpretación sistemática de lo previsto en el artículo 212, párrafo 1, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se seguía que cualquier persona (física o moral, en sentido amplio) podía tener la calidad de sujeto activo dentro de los actos vinculados a las precampañas electorales** por lo que considerar lo contrario llevaría al absurdo de estimar que los actos de proselitismo llevados a cabo, por ejemplo, por las ciudadanas y los ciudadanos, los medios impresos, o cualquier persona física o moral, etc., tendentes a posicionar o promover a una precandidatura, no pudieran reputarse dentro del espectro de los actos de precampaña.
69. En ese sentido, las disposiciones normativas contenidas en los artículos 227, párrafo 1 y 242, párrafo 1 de la Ley Electoral, guardan identidad con la legislación citada en el párrafo que antecede⁴¹, por lo que ante dicha consistencia normativa es que se considera que cualquier persona física o moral son sujetos activos de la posible comisión de actos anticipados de precampaña y/o campaña.

B) Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

70. El artículo 134 de la Constitución, en sus párrafos séptimo y octavo, consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral; pues refiere que las personas servidoras públicas de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de

⁴¹ Identidad relativa a que en ambos artículos se establece que los actos de precampaña o campaña, según sea el caso, son las actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones, militantes y, precandidaturas o candidaturas.

México y sus Alcaldías, 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.

71. Así también refiere los alcances y límites de la propaganda gubernamental, al establecer que ésta, bajo cualquier modalidad de comunicación social⁴², que difundan 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 debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.
72. Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política⁴³.
73. En ese sentido, la Sala Superior⁴⁴, en torno a los alcances del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución ha precisado que regula dos supuestos:

⁴² Al respecto ha sido criterio de la Sala Superior en el SUP-REP-06/2015 que al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

⁴³ Criterio sostenido por la Suprema Corte en la **acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada**.

Criterio reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas**, respecto a la declaración de invalidez del artículo 169, párrafo décimo noveno del Código Electoral de Michoacán, aprobada por mayoría de ocho votos de los Ministros.

⁴⁴ SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

- La propaganda difundida por los entes del Estado, deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso podrá implicar promoción personalizada de parte de servidor público alguno.

74. Esto es, de forma inicial, se instituye una porción normativa enunciativa, que se limita a especificar qué deberá entenderse como propaganda del Estado.
75. Y, con posterioridad, establece una porción normativa que contiene una prohibición general, respecto del empleo de la propaganda con fines de promoción personalizada de personas servidoras públicas.
76. Así, se advierte de un análisis del contenido el citado artículo 134, párrafo octavo constitucional que, en principio, las restricciones en materia de propaganda gubernamental están dirigidas a los sujetos señalados expresamente en el primer apartado, es decir, 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; lo anterior bajo la lógica de que válidamente son esos sujetos quienes difunden propaganda gubernamental atendiendo a su naturaleza de sujetos de derecho público.
77. No obstante lo anterior, la Sala Superior señaló en el SUP-RAP-74/2011⁴⁵, que: "...se debe entender que estamos ante propaganda gubernamental cuando el contenido de algún promocional, esté relacionado con 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

⁴⁵ Asimismo, pueden consultarse las ejecutorias emitidas en los expedientes identificados con claves SUP-RAP-74/2011 y acumulados y SUP-REP-156/2016.

públicos y que por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.”

78. En este sentido, se concluyó que, para hacer plenamente efectivas las normas constitucionales precisadas, **para calificar la propaganda como gubernamental, no es necesario que ésta provenga de alguna persona servidora pública, ni que sea contratada o pagada con recursos públicos**, porque el término "gubernamental" sólo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al gobierno del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite.
79. Ahora bien, la promoción personalizada se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a una persona servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.⁴⁶
80. La promoción personalizada del servidor público también se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate de la propia persona servidora, de un tercero o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de constituir una **candidatura** a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.⁴⁷
81. Así, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:

⁴⁶ Criterio contenido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-43/2009.

⁴⁷ Ídem.

a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de su proximidad para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.⁴⁸

82. Por otra parte, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución, determina que las personas servidoras públicas tienen 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. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.
83. La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que personas funcionarias públicas utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las

⁴⁸ Jurisprudencia 12/2015. **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

preferencias electorales de las ciudadanas y ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidatura.

84. Se tiene que, en consonancia con lo anterior, el artículo 449 párrafo 1 inciso c), de la Ley Electoral, establece que constituirá infracción de la autoridad o servidor público, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidaturas o candidaturas durante los procesos electorales.
85. Asimismo, se dispuso que la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra particular relevancia en el marco de los procesos electorales federales y locales, dado que su violación puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que las autoridades electorales deben tutelar, a saber, el principio de equidad que debe regir la competencia electoral y el ejercicio efectivo del derecho al voto libre, intrínsecamente relacionados.
86. En ese tenor la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012, consideró que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el citado artículo 134, párrafo séptimo es necesario que **se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer o perjudicar a un determinada candidatura o partido político** dentro del proceso electoral.
87. **C) Propaganda gubernamental**
88. La Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-RAP-119/2010 y acumulados, señaló que **se debe entender como propaganda gubernamental, difundida por los poderes de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, el conjunto de actos, escritos,**

publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo las personas servidoras o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

89. Lo anterior, desde la óptica de la Sala Superior, no tiene la finalidad de crear un catálogo taxativo de supuestos o conductas que puedan ser englobadas en ella, sino limitarse a proporcionar elementos mínimos subjetivos y objetivos de modo que exista certeza al perfilar si una determinada conducta constituye o no propaganda gubernamental⁴⁹.
90. En el desarrollo de su doctrina judicial, al resolver el SUP-REP-185/2018, así como el SUP-REC-1452/2018 y acumulado, la Sala Superior **enfaticó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda, como una comunicación gubernamental tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población;** a diferencia de aquella otra comunicación que pretende exclusivamente informar respecto de una situación concreta, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna acción concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.
91. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión⁵⁰.

⁴⁹ Tal definición ha sido reiterada en diversos asuntos, entre ellos, en los SUP-REP-127/2017, SUP-REP-185/2018 y SUP-REP-217/2018; SUP-JRC-108/2018, SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.

⁵⁰ Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa

92. Como puede apreciarse, la noción de “propaganda gubernamental”, tanto desde una perspectiva general como electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.
93. Adicionalmente, toda vez que las autoridades gubernamentales en un Estado democrático tienen la obligación de informar a la población sobre sus políticas y acciones, así como rendir cuentas de sus funciones, la publicidad oficial o la propaganda gubernamental se concibe como un canal de comunicación entre gobierno y sociedad tanto para informar sobre el ejercicio de las funciones públicas, como para que las personas conozcan y ejerzan sus derechos.
94. De esta manera, una persona al servicio público no debe hacer uso de la información de que dispone para obtener un beneficio político-electoral, pues, por más actos de comunicación social e información gubernamental que realice, estos tendrán que ser genuinos y a través de ellos no podrá posicionar su imagen o gobierno más allá de los límites permitidos por la Constitución.
95. En ese sentido, la Sala Superior estableció en la resolución relativa al SUP-REP-142/2019 y su acumulado, que se requieren al menos de los siguientes elementos para estar en presencia de propaganda gubernamental:

son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.

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

D) *Culpa in vigilando*

- 96. Por lo que hace a la *culpa in vigilando*, la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 25, párrafo 1, incisos a) y u), dispone que los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás institutos políticos y los derechos de la ciudadanía.
- 97. Lo anterior se encuentra robustecido con la Tesis XXXIV/2004 de rubro PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES, que establece, en esencia, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, personas empleadas e incluso personas ajenas al partido político.

C. Caso concreto

- 98. Antes de proceder al análisis de las infracciones denunciadas, es importante conocer el contenido de la propaganda denunciada:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSD-26/2021

IMÁGENES REPRESENTATIVAS



CONTENDIO DE LAS BARDAS DENUNCIADAS

Barda 1

Ubicada en Rey Yupanqui 536, colonia Chimalcoyoc, Tlalpan, Ciudad de México.

“DIP. CLAUDIA LÓPEZ RAYÓN. MÓDULO DE ATENCIÓN. TEL 5570368750 / 5528620953.”.

Barda 2

Ubicada en Carretera Federal a Cuernavaca 5229-5386, pueblo de San Pedro Mártir, Tlalpan, Ciudad de México.

“DIP. CLAUDIA LÓPEZ RAYÓN. MÓDULO DE ATENCIÓN. TEL 5570368750 / 5528620953.”.

99. Por otra parte, se acreditó que la propaganda en cita se ordenó colocar el veinte de agosto de dos mil veinte y estuvo visible, al menos, hasta el diecinueve de marzo de la presente anualidad, fecha en la cual el IECM certificó su existencia.
100. Debe mencionarse que, en el acta circunstanciada de diecinueve de marzo, el IECM certificó que en la segunda de las bardas aparecía el logo del Congreso de la Ciudad de México, I Legislatura; sin embargo, como se advierte de los hechos que se tuvieron por probados, la denunciada es

diputada federal en la Cámara de Diputadas y Diputados del H. Congreso de la Unión.

101. Ahora bien, del referido material visual, se advierte lo siguiente:
- El nombre e identificación de la denunciada como diputada federal.
 - La referencia a un “módulo de atención”.
 - Dos números telefónicos.
 - No se advierten los logos ni el nombre de los partidos que la postulan.
102. Aunado a lo anterior, se precisan algunos elementos referentes a la **elección consecutiva** y la aplicación de los “**Lineamientos sobre elección consecutiva de diputaciones por ambos principios para el Proceso Electoral Federal 2020-2021**”⁵¹.
103. Al respecto, según el artículo 4 de dichos lineamientos, la denunciada puede permanecer en el cargo y no está obligada a pedir licencia para contender por una elección consecutiva. Esto aclara su doble dimensión, como diputada en funciones y como candidata.
104. Igualmente, la denunciada se encuentra en la lista de Diputadas y diputados que remitieron carta de intención para participar en el proceso electoral federal 2020-2021 para su elección consecutiva, según consta en el número 82⁵².
105. En ese sentido, es posible advertir que no se trata de un fraude a la ley o de una simulación y que no se está exhibiendo como candidata, ya que la pinta es anterior incluso al inicio del proceso electoral federal actual. En ese sentido, al momento de ordenar su realización, la denunciada ni siquiera tenía la calidad de candidata, de ahí que solicitó la colocación de

⁵¹ Consultable en la liga electrónica identificada :http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/5_Anexo_INE_Lineamientos_Reeleccion_sesion_07dic20.pdf

⁵² Consultable en la siguiente liga electrónica: <http://eleccionconsecutiva.diputados.gob.mx/contendientes>

la propaganda como diputada en funciones, calidad que conserva, por lo que no se actualiza una intención fraudulenta, como se señala en el escrito de queja.

a) Actos anticipados de precampaña y campaña

106. Como se ha indicado en párrafos que anteceden, para dilucidar la existencia de actos anticipados de campaña, es necesario que se acrediten los elementos personal, temporal y subjetivo, para lo cual, lo procedente es verificar si en la especie se colman dichos elementos.
107. En el caso, de la revisión integral de las bardas, este órgano jurisdiccional advierte que se cumplen los elementos personal y temporal de la infracción; sin embargo, no se configura el elemento subjetivo para estimar que se trata de un material difundido en un periodo prohibido. Lo anterior es así debido a las siguientes razones:
108. El **elemento personal se acredita**, en virtud de que, del acta circunstanciada realizada por la autoridad instructora, se advierte que en las bardas materia de denuncia, aparece el nombre y cargo de la denunciante, de manera que es identificable para la ciudadanía.
109. El **elemento temporal también se acredita** porque se acreditó la existencia de la propaganda dentro del proceso electoral federal, específicamente en los períodos de precampaña e intercampaña, dado que está acreditado que la propaganda en cita se ordenó colocar el veinte de agosto de dos mil veinte y estuvo visible, al menos, hasta el diecinueve de marzo del año en curso; es decir, fuera del período de campañas.
110. No obstante, no se actualiza el **elemento subjetivo** debido a que el contenido de las bardas denunciadas tiene la naturaleza de propaganda gubernamental sin tintes electorales, sin que se advierta alguna solicitud a

la ciudadanía para que vote a favor o en contra de determinada fuerza política o candidatura⁵³.

111. En lo tocante a este elemento, del análisis objetivo de las bardas de referencia, no se desprende que en su contenido existan menciones, símbolos, o acciones que de manera clara e irrefutable permitan concluir que tiene una finalidad eminentemente electoral o dirigida a incidir, de manera directa, en el voto ciudadano, sino que, por el contrario, se advierte que se trata de propaganda que válidamente corresponde a aquella que puede difundirse en el periodo de precampaña e intercampana.
112. De esta manera, de los elementos gráficos de dicha propaganda no se advierte un llamado explícito e inequívoco o con un significado equivalente, para que la ciudadanía emita su sufragio en un sentido determinado, ya sea a favor en contra de una candidata o candidato o partido político.
113. Además, del contenido de referencia, tampoco es posible advertir que se publicite el contenido de alguna plataforma electoral, ni que se realicen promesas de campaña.
114. De igual manera, debe señalarse que tampoco se tiene elemento alguno del que se pueda desprender que la propaganda tenga por finalidad presentar y posicionar una candidatura, ya que se identifica a la denunciada con su actual cargo de diputada federal, y no como precandidata o candidata de alguna plataforma política.
115. Ahora bien, el estudio de la propaganda denunciada, a partir de una concepción integral, y conforme al contexto en que se presentó, tampoco permite estimar que tiene por finalidad inducir a la ciudadanía a votar a favor o en contra de una fuerza política o candidatura específica. De ahí que sea irrelevante determinar si dicho contenido trascendió al

⁵³ Similar criterio lo sostuvo la Sala Superior en el expediente SUP-REP-180/2020, y SUP-REP-184/2020, ACUMULADOS.

conocimiento de la ciudadanía, puesto que, se insiste, no se trató de expresiones que tuvieran la finalidad de afectar la equidad en la contienda.

116. Por ende, puesto que la propaganda de referencia no implicó un llamado al voto expreso e inequívoco, o de manera equivalente, en un sentido determinado, se concluye que no se configuran actos anticipados de precampaña o campaña.

b) Promoción personalizada

117. Como quedó expuesto, un presupuesto indispensable para analizar la probable promoción personalizada de personas en el servicio público es que nos encontremos ante propaganda gubernamental.
118. En ese sentido, se advierte que la propaganda denunciada fue emitida por Claudia López Rayón, en su calidad de diputada federal, la cual está relacionada con informar a la población sobre la localización de su módulo desde el cual atiende a la ciudadanía en su cargo como representante popular, por lo que, atendiendo a su contenido, independientemente de los factores externos por los que se generó, es dable concluir que estamos ante propaganda gubernamental.
119. Por lo anterior, se analiza si se cumplen con los elementos fijados por la Sala Superior estableció en la resolución relativa al SUP-REP-142/2019 y su acumulado, al tenor siguiente.:
- a) La emisión del mensaje se da por un servidor;
 - b) Se realizó mediante publicidad fijada en una barda en la Alcaldía de Tlalpan, Ciudad de México;
 - c) Su finalidad es difundir una acción de su labor como legisladora; en específico, la de su módulo de atención ciudadana.
 - d) Su difusión se orienta a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y

e) No se trata de una comunicación meramente informativa.

120. A partir de lo anterior, es preciso identificar si dicha propaganda implicó la promoción personalizada de la servidora pública denunciada. Así, se concluye que mientras se actualizan los elementos personal y temporal, no ocurre lo mismo con el objetivo debido a lo siguiente:
121. El **elemento personal** se actualiza, toda vez que se aprecia el nombre de Claudia López Rayón en la propaganda denunciada. Además, ella misma reconoció que se realizó a petición suya. Así, en las bardas analizadas se identifica de manera plena a la diputada y actual candidata, mediante la mención inequívoca de su nombre.
122. El **elemento temporal** también se acredita, porque se difundió desde antes del inicio del proceso electoral federal y hasta las etapas de precampaña e intercampaña.
123. No obstante, el **elemento objetivo no se actualiza** puesto que la propaganda contenida en las bardas no exalta promesa alguna de la denunciada, así como ningún beneficio o logro atribuible a ella pues solamente contiene información que resulta útil para la ciudadanía interesada en ponerse en contacto con la diputada a través de su módulo de atención.
124. Por ello, el material denunciado está amparado en la cobertura que otorga el artículo 134, párrafo octavo, constitucional para emitir propaganda gubernamental con fines informativos y que no vulnera al principio de equidad en la competencia entre partidos políticos y candidaturas que delimita la cobertura otorgada por el artículo constitucional en cita.
125. Con base en lo expuesto, lo procedente es declarar la **inexistencia** de la infracción consistente en la emisión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada de la diputada federal.

c) Uso indebido de recursos públicos

126. Al considerar que el contenido de la propaganda es lícito y no tuvo finalidad electoral, debe concluirse que no se acredita el aducido uso de recursos públicos.
127. Dicha conclusión se fortalece al considerar que la denunciada reconoció que la colocación de la propaganda se hizo con recursos propios, además, que la autoridad competente de la Cámara de Diputadas y Diputados del Congreso de la Unión informó que la diputada no reportó gasto o factura alguna relacionada con los hechos materia de estudio.
128. En ese sentido, al acreditarse la licitud del contenido de la propaganda, que no hubo una finalidad electoral de la misma, y al no advertirse elementos de prueba que permitan acreditar que el recurso empleado para la referida colocación hubiere provenido del erario, debe concluirse que no se actualiza el uso indebido de recursos públicos.

d) Culpa in vigilando

129. En virtud de lo expuesto, al no haberse acreditado que el contenido de la propaganda denunciada hubiera constituido actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada y tampoco uso indebido de recursos públicos, se concluye que **no existió falta al deber de cuidado** oponible a MORENA y al Partido del Trabajo, que postularon a la candidata.

OCTAVA. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA FALTA DE EMPLAZAMIENTO AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

130. De los hechos que se tuvieron por probados, se advierte que la candidata denunciada fue postulada por la coalición “Juntos Hacemos Historia”,

integrada por el PT Partido del Trabajo, el Partido Político Nacional Morena y el Partido Verde Ecologista de México; sin embargo, en el presente asunto únicamente se emplazó a los dos primeros de los partidos indicados.

131. En ese sentido, esta autoridad jurisdiccional estima que, dado el sentido de la presente resolución a ningún fin tendría llamarlo al presente procedimiento, dado que no le depara ningún perjuicio.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Son **inexistentes** las conductas materia del presente procedimiento especial sancionador atribuidas a Claudia López Rayón, MORENA y Partido del Trabajo.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por **unanimidad** de votos del magistrado presidente Rubén Jesús Lara Patrón, el magistrado Luis Espíndola Morales y el magistrado en funciones Gustavo César Pale Beristain, quienes integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la secretaria general de acuerdos en funciones, Sara Andrea Rogel Hernández, quien da fe.

Este documento es **autorizado 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.