



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SRE-PSL-24/2022.

PROMOVENTE: Partido de la Revolución Democrática.

PARTE INVOLUCRADA: Claudia Sheinbaum Pardo.

MAGISTRADO EN FUNCIONES: Gustavo César Pale Beristain.

PROYECTISTA: Georgina Ríos González.

COLABORARON: Shiri Jazmyn Araujo Bonilla y Ericka Rosas Cruz.

Ciudad de México, a dieciséis de junio de dos mil veintidós¹.

La Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² resuelve la **existencia** de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como la **inexistencia** de la promoción personalizada, y del uso indebido de recursos públicos, atribuibles a **Claudia Sheinbaum Pardo**, jefa de gobierno de la Ciudad de México.

ANTECEDENTES

I. Revocación de Mandato.

1. **1. Reforma constitucional.** El 21 de diciembre de 2019 entraron en vigor las reformas sobre la revocación de mandato³.
2. **2. Ley Federal de Revocación de Mandato.** El 14 de septiembre de 2021, se publicó en el *DOF* la ley de la materia⁴.
3. **3. Plan y calendario⁵.** El 20 de octubre de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁶ aprobó el plan y calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la República:

¹ Todas las fechas se refieren a 2022, salvo referencia en contrario.

² En adelante, Sala Especializada.

³ El 20 de diciembre se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (*DOF*).

⁴ Visible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

⁵ Acuerdo INE/CG1646/2021.

⁶ En lo subsecuente INE.



Aviso de intención	Recolección de firmas de apoyo	Emisión de la convocatoria	Jornada de votación
Del 1º al 15 de octubre de 2021	Del 1º de noviembre al 25 de diciembre de 2021 ⁷ .	4 de febrero	10 de abril

4. **4. Acción de inconstitucionalidad.** El 3 de febrero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸ resolvió la acción de inconstitucionalidad 151/2021 que presentó un grupo de diputadas y diputados federales contra la Ley Federal de Revocación de Mandato.
5. **5. Acuerdos INE/CG13/2022 e INE/CG52/2022.** El 4 de febrero, el INE modificó los Lineamientos para la revocación de mandato y aprobó la convocatoria para el referido proceso ciudadano⁹.
6. **6. Decreto interpretativo¹⁰.** El 18 de marzo entró en vigor el Decreto por el que el Congreso de la Unión interpretó, entre otros, el alcance del concepto de propaganda gubernamental en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Revocación de Mandato¹¹.
7. **7. Jornada de revocación de mandato.** El 10 de abril, se llevó a cabo la jornada del citado mecanismo de participación ciudadana.
8. **8. Declaración de invalidez¹².** El 27 de abril, la Sala Superior declaró la conclusión del proceso revocatorio y su invalidez, al no alcanzar el umbral del 40% de participación ciudadana.
9. **9. Vista a la Sala Especializada.** En la misma fecha, la Sala Superior declaró improcedentes los juicios de inconformidad SUP-JIN-1/2022 y acumulados (promovidos para controvertir el cómputo final y la declaratoria de resultados) y dio vista, entre otras autoridades, a esta Sala Especializada, para que, a partir de las constancias

⁷ Cuatro transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la constitución federal, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato.

⁸ En adelante SCJN.

⁹ El 2 de marzo, la Sala Superior confirmó el acuerdo que aprobó la convocatoria (SUP-RAP-46/2022).

¹⁰ Visible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022

¹¹ En la sentencia dictada el 28 de marzo en el SUP-REP-96/2022 la Sala Superior estableció la inaplicabilidad del decreto interpretativo respecto de las controversias que se originaron en el proceso de revocación de mandato cuya jornada tuvo lugar el 10 de abril.

¹² SUP-RAP-128/2022 y acumulados, SUP-JIN-1/2022 y acumulados y Dictamen relativo al cómputo final y conclusión del proceso de revocación de mandato.



que integran los medios de impugnación, actúe conforme al ámbito de sus facultades y obligaciones.

II. Trámite del procedimiento especial sancionador.

10. **1. Denuncia.** El 14 de marzo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó queja¹³ ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral¹⁴, contra Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, por la presunta difusión de propaganda gubernamental durante periodo prohibido y el uso indebido de recursos públicos, con motivo de una publicación en *Twitter*, relacionada con su participación en la conferencia matutina del presidente de México (conocida como mañanera) el 10 de marzo, para dar a conocer el proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”.
11. El quejoso solicitó la adopción de medidas cautelares, para que la denunciada omitiera la difusión de propaganda gubernamental sobre temas que no están permitidos en el proceso de revocación de mandato y evitar el uso indebido de recursos públicos.
12. **2. Radicación y admisión.** El 16 de marzo, la autoridad instructora radicó la queja¹⁵ y requirió diversa información a la parte involucrada. Mediante acuerdo de fecha 2 de mayo se admitió la queja.
13. **3. Medidas Cautelares.** El 4 de mayo, el Consejo Local del INE en la Ciudad de México declaró la improcedencia de las medidas cautelares, al tratarse actos consumados e irreparables porque la jornada de revocación de mandato ocurrió el diez de abril pasado¹⁶.

¹³ Ángel Clemente Ávila Romero, representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE presentó la queja. Mediante oficio INE-UT/01989/2022, la denuncia fue remitida a la Junta Local Ejecutiva del INE en la Ciudad de México (en adelante junta local o autoridad instructora).

¹⁴ En lo subsecuente UTCE.

¹⁵ Con el número de expediente JL/PE/PRD/JL/CDM/PEF/11/2022.

¹⁶ Mediante acuerdo A02/INE/CM/JLE/04-05-22. Confirmado por la Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-283/2022.



14. **4. Emplazamiento y audiencia.** El-26 de mayo, la autoridad local emplazó a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevó a cabo el 31 de mayo.
15. **5. Remisión del expediente.** En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente y el informe circunstanciado a esta Sala Especializada.

III. Trámite ante la Sala Especializada.

16. **1. Recepción, turno y radicación del expediente.** Cuando llegó el expediente, se revisó su integración y el quince de junio, el magistrado presidente le dio la clave **SRE-PSL-24/2022** y lo turnó a la ponencia del magistrado en funciones Gustavo César Pale Beristain, quien, en el momento oportuno, lo radicó y procedió a elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

C O N S I D E R A C I O N E S

PRIMERA. Facultad para conocer (competencia).

17. La Sala Especializada tiene facultad para resolver este asunto al tratarse de un procedimiento especial sancionador en el que se denunció la posible difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido durante el proceso de revocación de mandato, uso de recursos públicos, promoción personalizada al presidente de la República con motivos de la publicación realizada en la red social *Twitter* y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la revocación de mandato, lo que podría vulnerar lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX; 134, párrafos 7 y 8, de la constitución federal y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato¹⁷.
18. Lo anterior porque, debido a la naturaleza dual del procedimiento sancionador, al INE corresponde vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la Ley

¹⁷ Artículos 35, fracción IX, numeral 5, y 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (constitución federal); 164, 165, 166, fracción X, 173, 174 y 176, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); 4, párrafo primero, 55, fracción IV y 61, segundo párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM), así como la Jurisprudencia 25/2015, de rubro: "**COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**".



Federal de Revocación de Mandato, en términos de la Ley Electoral, y a esta Sala Especializada compete dictar la resolución correspondiente¹⁸.

19. Cabe precisar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021, el Pleno de la Suprema Corte declaró la existencia de la omisión legislativa del Congreso de la Unión para establecer el régimen sancionador en materia de revocación de mandato¹⁹.
20. Al respecto, el Alto Tribunal precisó que la remisión que establece el artículo 61 de la ley de revocación a la ley electoral para regular el régimen sancionador en los procesos revocatorios, no se acompañó de una reforma a la ley electoral. Con una mayoría calificada **la Suprema Corte declaró la invalidez de ese artículo.**
21. No obstante, la Suprema Corte señaló que la omisión legislativa señalada no es un impedimento para que este Tribunal Electoral realice un análisis casuístico de las posibles vulneraciones a las disposiciones de la ley de revocación de mandato y precisó que, en tanto se lleve a cabo el cumplimiento a la sentencia de la citada acción de inconstitucionalidad, las autoridades y tribunales están facultadas para aplicar las sanciones y procedimientos previstos en la ley electoral, que resulten exactamente aplicables al caso concreto, con pleno respeto a los principios que rigen este tipo de procedimientos administrativos sancionadores.
22. Asimismo, determinó que para no afectar el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, que ya ha iniciado, la invalidez del artículo 61 operará a partir del 15 de diciembre de 2022.
23. Por lo tanto, esta Sala Especializada tiene competencia para realizar el análisis casuístico de probables vulneraciones en el marco del reciente ejercicio de

¹⁸ Así lo confirmó la Sala Superior en el SUP-REP-505/2021.

¹⁹ Aún no ha sido publicado el engrose de la acción de inconstitucionalidad 15/2021. El proyecto que propuso el ministro ponente y las sesiones de discusión y votación del Pleno de la Corte (31 de enero, 1 y 3 de febrero de 2022), se pueden consultar en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2022-01/V.11.0%20JMPPR%20AI%20151-2021%20a%2024-Ene-2022%201121hrs%20solo.pdf, <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2620>, <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2621> y <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2622>.



participación ciudadana y aplicar las sanciones que resulten aplicables al caso concreto.

SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión no presencial.

24. La resolución de este asunto por videoconferencia se justifica, pues así lo aprobó la Sala Superior mientras persista la emergencia sanitaria²⁰.

TERCERA. Acusaciones y defensas.

25. El **PRD** señaló en su queja:
- Es un hecho público que el 10 de marzo de 2022, en la red social *Twitter* https://twitter.com/Claudiashein/status/1501962174817718272?s=20&t=IJt_xnnik-1ChzpOfC-abSA, se destacó que en la conferencia matutina de esa fecha, el presidente y Claudia Sheinbaum Pardo informaron sobre el proyecto “Bosque de Chapultepec: Naturaleza y Cultura”.
 - La cuenta de *twitter* pertenece a Claudia Sheinbaum Pardo, en carácter de jefa de gobierno, pues en dicha cuenta muestra todos los trabajos realizados en su gestión.
 - La publicación de Claudia Sheinbaum Pardo destaca temas de naturaleza y cultura, de lo que se sigue un deber reforzado de su parte para mantenerse al margen de dicho proceso y evitar influir en el mismo, mediante actos y declaraciones desde los espacios públicos.
26. El titular de la **Dirección General de Servicios Legales** y representante legal para la defensa de los intereses de la administración pública del gobierno de la Ciudad de México informó²¹:
- La publicación en la red social *Twitter* no debe considerarse como propaganda gubernamental, sino más bien amparada bajo fines informativos

²⁰ Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020.

²¹ Compareció en los alegatos, en representación de la funcionaria pública denunciada.



y, por ende, conforme a lo previsto por el artículo 6° Constitucional; por tanto, no existe causa legal alguna para admitir a trámite el procedimiento.

- El requerimiento vulnera el principio de intervención mínima, pues se trata de un interrogatorio parcial, desproporcional e injustificado.
- La autoridad debió ponderar la realización de otras diligencias o, en su caso, exigir mayores elementos a la parte denunciada, antes de cuestionar de forma injustificada sobre un hecho público y notorio.
- La cuenta de la red social *Twitter* no ésta vinculada con la coordinación general de comunicación ciudadana de la Secretaría de Administración Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, su administración y manejo no se encuentra dentro del catálogo de actividades que realiza la Unidad Administrativa²².
- ***Twitter México*** tiene la política de prohibir la promoción de contenido de carácter político. La decisión fue tomada con base en la creencia que el alcance de los mensajes políticos se debe ganar y no comprar, de acuerdo con esta política de prohibición, *Twitter* no ofrece ningún tipo de anuncios políticos.

CUARTA. Improcedencia.

27. En su escrito de alegatos, la funcionaria publica involucrada señaló que el fundamento que empleó la autoridad instructora es inaplicable al caso concreto, ya que las conductas que se le atribuyen no constituyen vulneración alguna a la normativa electoral. Esta causal de improcedencia se desestima, porque su estudio involucra el análisis de fondo de este procedimiento especial sancionador.

QUINTA. Cuestión por resolver.

28. En esta sentencia determinaremos si **Claudia Sheinbaum Pardo**, jefa de gobierno de la Ciudad de México, emitió expresiones que constituyeron

²² Segundo escrito, de fecha 24 de marzo.



propaganda gubernamental en periodo prohibido de la revocación de mandato, promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos por una publicación en la red social *Twitter* y, como consecuencia de ello, si transgredió o no los principios de neutralidad e imparcialidad, en perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, y 134, párrafos 7 y 8, de la constitución federal.

SEXTA. Pruebas y hechos acreditados²³.

29. De la valoración de las pruebas del expediente, se acreditó que:

- Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, realizó una publicación en *Twitter*, en la que entre otros aspectos emitió expresiones relacionadas con logros de gobierno y en la cual arrobó al presidente de la república²⁴.

SÉPTIMA. Análisis del caso.

Decreto interpretativo.

30. El 18 de marzo entró en vigor el *“Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”*²⁵.
31. Esta Sala Especializada considera que los temas que el Congreso de la Unión interpretó atraviesan este asunto, por lo que **no es aplicable al actual proceso de revocación de mandato**, al haberse emitido sin la anticipación debida que ordena el artículo 105, fracción II, de la constitución federal²⁶.

²³ Las pruebas que aportaron las partes son técnicas y documentales privadas con valor indiciario, según los artículos 461, párrafo 3, incisos b) y c), y 462, párrafos 1 y 3 de la LEGIPE. Las certificaciones realizadas por la autoridad instructora y respuestas de autoridades son documentales públicas, con pleno valor probatorio, conforme a los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2 de la citada ley.

²⁴ Tal como se corrobora en el acta circunstanciada que levantó la autoridad instructora 010/INE/CM/JLE/17-03-2022. Publicado en el *DOF* el 17 de marzo de 2022.

²⁶ Lo anterior es acorde a lo establecido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-96/2022**, resuelto el 28 de marzo, en el cual la Sala Superior concluyó que el Decreto de interpretación autentica del concepto “propaganda gubernamental” **resulta inaplicable** a las controversias del actual proceso de revocación de mandato, ya sea a través de un análisis cautelar o en estudio de fondo, porque modifica el modelo de comunicación política de dicho proceso, lo cual es **contrario** a la prohibición constitucional de **modificar los aspectos legales**



32. Sin cuestionar la validez de este Decreto, la temporalidad en que se emitió y las temáticas que interpretó, nos llevan a verlo a la luz de los principios constitucionales, especialmente el de **certeza** que salvaguarda el artículo 105, fracción II, de la constitución, en tanto establece que las leyes electorales, federal y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales; principio que se debe observar en los procesos de revocación de mandato, pues se trata del ejercicio de un derecho político fundamental donde el voto de la gente determina el rumbo de la persona del servicio público que es sometida al escrutinio ciudadano.
33. Cabe puntualizar que los artículos 40, primer párrafo y 105, fracción II de la Constitución, son principios del régimen democrático; por tanto, cuando nace en el orden jurídico el derecho fundamental para revocar mandatos (2019) forman parte de todos los principios rectores de la propia constitución que les sean aplicables.
34. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las normas interpretativas, como el decreto referido, **son normas legales materiales**, que tienen las mismas características de las normas **formales** que interpretan (generalidad, abstracción e impersonalidad), porque su finalidad es determinar, precisamente, cómo deben entenderse esas disposiciones y se destinan al mismo universo de entidades obligadas por la norma inicial, para aplicarse a un número indeterminado de personas y casos, y no a alguna o alguno en específico²⁷.
35. También ha señalado que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, **será de carácter fundamental cuando** tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual **se otorgue, modifique o elimine algún derecho u**

fundamentales de los procesos electorales durante su desarrollo, como lo establece el artículo 105, fracción II, de la constitución federal.

²⁷ Acción de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas.



obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de las y los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales²⁸.

36. En el SUP-REP-96/2022, la Sala Superior estableció que la finalidad del Decreto fue realizar una **“interpretación auténtica”** sobre el alcance del concepto de propaganda gubernamental en la Ley Federal de Revocación de Mandato -en específico, sobre la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato-, así como en la LEGIPE, en lo relativo a las infracciones que pueden cometer autoridades y personas del servicio público, por la difusión de propaganda con esas características.
37. Así, señaló que la interpretación que pretendió realizar el legislador a través del Decreto **transgredió los límites** que la Suprema Corte ha establecido para ello en su jurisprudencia, al exceptuar del concepto “propaganda gubernamental” (establecido en el artículo 35, fracción IX, apartado 7º de la constitución), las expresiones emitidas por las personas del servicio público, con lo que se reformulan los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige al proceso de revocación de mandato, **lo cual está prohibido a nivel constitucional**.
38. En ese sentido, toda vez que el Decreto incide en las reglas *-que estaban vigentes al momento de su publicación-* sobre quiénes juegan un papel activo y quiénes se deben mantener al margen en el proceso revocatorio, no es aplicable a dicho mecanismo de participación ciudadana, porque se emitió sin la anticipación debida que ordena el artículo 105, fracción II, de la constitución federal.
39. **Ahora bien**, el derecho de la ciudadanía a revocar un mandato es un derecho fundamental de democracia participativa²⁹ que se incorporó al orden

²⁸ Jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

²⁹ Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato”. Visible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/100773.



constitucional en 2019, cuyo propósito es darle a la gente un instrumento a través del cual puede dar por concluido un cargo público, de manera anticipada.

40. Es por ello, un derecho político-electoral que constituye un poder efectivo de la ciudadanía para materializar y consolidar al sistema democrático.
41. La construcción normativa de este derecho en el artículo **35, fracción IX**, de la constitución federal revela que se trata de un instrumento de participación creado para que la ciudadanía se apropie de él, le imprima movimiento y fuerza, desde la petición para convocarlo y en cada una de sus etapas, pues el INE solo juega un papel de organización, desarrollo, cómputo de votos y de promoción, entre las más destacables y, al servicio público se le instruye mantenerse al margen.
42. Es un derecho político fundamental de las personas que se debe ejercer en plena libertad y conciencia, sin la influencia de factores externos que limiten la posibilidad de analizar la gestión gubernamental, para que pueda tener un resultado que sea fruto de la opinión genuina de la ciudadanía.
43. El propio texto constitucional establece reglas para garantizar la autenticidad del mecanismo de participación, esto es, que se trate de un ejercicio legítimo de la voluntad ciudadana.
44. Así, por ejemplo, tenemos que el artículo 35, fracción IX, establece la prohibición de difundir propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno (federal, estatal o municipal) en los medios de comunicación social durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, salvo las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
45. El propósito de prever que en la revocación de mandato no participen entes ajenos a la ciudadanía como, por ejemplo, el propio Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, consiste en consolidar este derecho de participación ciudadana exclusivo de la gente.
46. Por ello, se considera que las reglas para la difusión de propaganda durante el proceso de revocación de mandato deben interpretarse de manera armónica con



los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con **imparcialidad y neutralidad** en el uso de los recursos públicos **en todo tiempo o momento**, a fin de mantenerse siempre al margen de los temas que se someten a opinión de la ciudadanía³⁰.

47. De lo anterior se concluye que **desde el inicio de este proceso revocatorio³¹ debe permear el silencio de las personas del servicio público**, a fin de garantizar que el ejercicio participativo se lleve a cabo en plenas condiciones de libertad para la ciudadanía.
48. Bajo ese contexto normativo, analizaremos los hechos denunciados.

Caso concreto.

49. Recordemos que el PRD señala en su queja que la jefa de gobierno Claudia Sheinbaum Pardo realizó una publicación el 10 de marzo, en la que destacó que ella y el presidente de la república informaron a la ciudadanía del proyecto del “Bosque de Chapultepec: Naturaleza y Cultura”, en la conferencia matutina de esa fecha.
50. Al respecto, el partido denunciante indicó que la publicación se podía corroborar en el vínculo <https://twitter.com/Claudiashein/status/1501962174817718272?s=20&t=IJtxnnik-1ChzpOfC-abSA>.
51. Para sustentar su queja, el denunciante señaló que las personas del servicio público tienen un deber de cuidado y obligación de conducirse con prudencia discursiva, como es el caso del proceso de revocación de mandato, para que el voto que emitiera el electorado fuera producto de la reflexión y la libre injerencia.

³⁰ Así nos orientó la Sala Superior en la sentencia del SUP-REP-5/2022, donde señaló que los criterios relativos a los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, respecto de la imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos para los procesos electorales, también tienen aplicación para los mecanismos de democracia directa, como el de revocación de mandato.

³¹ El proceso de revocación de mandato tiene tres etapas: la previa (aviso de intención [1 al 15 de octubre de 2021]; recolección de firmas por la ciudadanía [1 de noviembre al 25 de diciembre de 2021] y verificación de apoyo por el INE [hasta el 3 de febrero de 2022]); la emisión de la convocatoria [4 de febrero de 2022] y la jornada [10 de abril de 2022]).



52. Veamos la publicación denunciada:

Imágen y contenido
<https://twitter.com/Claudiashein/status/1501962174817718272?s=20&t=IjtXnnlk-1ChzpOfC-abSA>

Twitter
10 de marzo

← **Tweet** ⋮

 **Claudia Sheinbaum** @Claudiashein

Hoy en la mañanera del Presidente [@lopezobrador_](#) informamos sobre el proyecto Bosque de Chapultepec: Naturaleza y Cultura. Chapultepec es historia y patrimonio.



10:44 a. m. · 10 mar. 2022 · Twitter for iPhone

“Se observa tres imágenes en las que aparece la jefa de gobierno, el encabezado dice “Hoy en la mañanera del **presidente @lopezobrador_** informamos sobre el Proyecto Bosque de Chapultepec: Naturaleza y Cultura. **Capultepec es historia y patrimonio**”

53. Esta Sala Especializada analizará el mensaje en *Twitter* de la jefa de gobierno de la Ciudad de México de manera integral y tomará en consideración el contexto en el que se emitió, para identificar inicialmente si constituye propaganda gubernamental o no.

54. Para ello, la Sala Superior definió la propaganda gubernamental como “*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 se ordene, suscriba o contrate con recursos públicos y que busque la adhesión, simpatía o apoyo de la ciudadanía y cuyo contenido no sea propiamente informativo***”³².

55. Estaremos en presencia de propaganda gubernamental, cuando:

- El mensaje se emita por una persona del servicio o entidad públicos.
- Se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones.

³² Véase los recursos de revisión SUP-REP-139/2019 y SUP-REP-142/2019 y acumulado SUP-REP-144/2019.



- Su finalidad sea difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
 - La difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía.
 - Que no se trate de una comunicación meramente informativa.
56. En el caso, la Sala Especializada puede revisar la publicación denunciada porque la parte involucrada reconoció la titularidad de la cuenta personal de la red social *Twitter* en la que se realizó.
57. La publicación que realizó Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno **sí reúne las características de la propaganda gubernamental** difundida dentro del proceso de revocación de mandato, con lo cual la funcionaria pública vulneró los principios constitucionales de neutralidad e imparcialidad.
58. Como se evidenció, en la publicación la funcionaria denunciada informó a la población que presentó, en la conferencia de prensa matutina del 10 de marzo, el proyecto del “Bosque de Chapultepec: Naturaleza y cultura”. A juicio de esta Sala, el proyecto referido constituye una **acción del gobierno de la Ciudad de México que ella encabeza** (contenido)³³.
59. Con el propósito de generar aceptación o simpatía en la gente que se ve beneficiada con ese proyecto, sin que se pueda reducir a una comunicación de carácter meramente informativa, ya que, como se evidenció, su intención fue compartir con las personas del auditorio en dicha red social que presentó un proyecto que beneficia a la población (finalidad).
60. La difusión se realizó el 10 de marzo (temporalidad), esto es, en el contexto del proceso de la revocación de mandato cuya jornada tuvo lugar el 10 de abril, **sin que pertenezca a las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil**.
61. De esta manera, al momento en que se difundió la publicación denunciada ya se encontraba vigente la prohibición para que las personas del servicio público difundieran propaganda gubernamental, **cuyo propósito era evitar la**

³³ Lo cual es acorde a lo señalado por la Sala Superior para identificar la propaganda gubernamental. Véase SUP-REP-142/2019 y acumulado



divulgación de cualquier tipo de promoción que pudiera incidir o afectar -de cualquier manera- en la opinión de las y los electores, para que de manera libre decidieran si querían optar porque se revocara el cargo al presidente de la República, o si votaban por su permanencia.

62. Lo anterior no supone una restricción injustificada a la libertad de expresión de las personas del servicio público³⁴, pues lo que se privilegia son las normas y reglas que desde el Poder Legislativo se crearon para garantizar la eficacia del proceso de revocación de mandato.
63. Al respecto, ha sido criterio de la Sala Superior³⁵ que las personas del servicio público pueden expresarse libremente sobre los temas de interés público, en el contexto de un proceso electoral o de un ejercicio de participación ciudadana como la revocación de mandato, siempre que no se trate de propaganda gubernamental, promoción personalizada o el uso indebido de los recursos de los que disponen, porque ello implicaría la vulneración de los principios de imparcialidad y neutralidad que protegen los artículos 35, fracción IX y 134, párrafos 7 y 8 de la constitución federal.
64. También, ha señalado que no toda propaganda institucional que utilice la imagen o el nombre de una persona del servicio público constituye promoción personalizada, sino que debe analizarse si sus elementos constitutivos vulneran los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales y en el caso concreto de la revocación de mandato.
65. Si bien el proceso de revocación de mandato no constituye como tal un proceso electoral ordinario (en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular), lo cierto es que se trata de un proceso comicial, por lo que la normativa constitucional, legal y reglamentaria electoral también le es aplicable³⁶.

³⁴ Como lo sostuvo la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-46/2022, al señalar que la convocatoria no restringe a las personas del servicio público el uso de las redes sociales, sino que la prohibición se encamina a que el contenido de sus publicaciones no debe ser propaganda gubernamental (salvo el régimen de excepciones: salud, educación protección civil) desde la emisión del documento convocante hasta la conclusión de la jornada.

³⁵ Ver SUP-REP-68/2022.

³⁶ Véase SUP-REP-33/2022 y SUP-REP-199/2022.



66. De esta manera, las reglas para la difusión de la revocación de mandato deben interpretarse de manera armónica con los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con imparcialidad y neutralidad en el uso de los recursos públicos en todo tiempo o momento, a fin de mantenerse siempre al margen de los temas que se someten a opinión de la ciudadanía³⁷.
67. En este contexto, se puede analizar **la posible difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada en el proceso de revocación de mandato, a la luz del artículo 134 constitucional y sus principios.**
68. La Sala Superior ha sostenido que la **propaganda gubernamental** que sea difundida **bajo cualquier modalidad de comunicación social** actualizará la infracción contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la constitución federal, cuando se presenten los siguientes elementos:
- Existen elementos que hagan plenamente identificable a las personas del servicio público por medio de voces, imágenes o símbolos (**elemento personal**).
 - Del contenido se advierta un ejercicio de promoción *individual* propia o de una *tercera persona* con intereses electorales (**elemento objetivo**).
 - La temporalidad nos permite definir si se efectuó iniciado el proceso electoral o fuera del mismo. En caso de haberse presentado fuera del proceso, para estar en posibilidad de establecer una posible *incidencia* en la contienda, es necesario analizar la proximidad de los procesos o los debates (**elemento temporal**).
69. La expresión “*bajo cualquier modalidad de comunicación social*”, prevista en el artículo 134, párrafo octavo, de la constitución federal, debe interpretarse de manera que se entienda que la prohibición de realizar promoción personalizada incluye los mensajes difundidos por internet.

³⁷ A partir de lo resuelto por Sala Superior en los SUP-REP-5/2022, SUP-REP-39/2022 y SUP-REP-199/2022.



70. Lo cual pudiera transgredir el marco constitucional en materia de revocación de mandato, pues las personas del servicio público son la primera línea que debe asegurar y observar en todo momento que la comunicación gubernamental sea acorde con los principios y restricciones constitucionales³⁸.
71. Ahora bien, para determinar la existencia o no de propaganda personalizada en favor del presidente de la República, lo conducente es analizar los elementos que componen dicha infracción.
72. En primer término, se estima que se cumple con el elemento **personal**, ya que, en efecto, aparece la imagen del presidente de la República en el *tweet* de la Jefa de Gobierno.
73. No obstante, esta autoridad jurisdiccional advierte que **no se colma el elemento objetivo** ya que aún cuando se hizo referencia expresa al nombre y cargo del titular del ejecutivo federal, a través de la frase: "*Presidente @lopezobrador_*", y se mostró su imagen en una de las fotografías que se adjuntó al mensaje, dicha mención **no fue para atribuirle logros, proyectos o exaltar su figura**; por el contrario, únicamente se usó como referencia circunstancial del lugar en el que, la Jefa de Gobierno, presentó el proyecto relacionado con el bosque de Chapultepec.
74. Es decir, tomando en consideración que las redes sociales, como *Twitter*, tienen dentro de su dinámica la posibilidad de interactuar con otras personas usuarias e identificar elementos que permiten que por medio de un *#hashtag*³⁹ o al *arrobar* a otra persona usuaria, refieran a la comunidad mayores elementos de vinculación, lo cual no implica que la persona a la cual se está ligando se le pueda atribuir la autoría de lo publicado.
75. En ese sentido, al realizar el análisis contextual y objetivo del contenido, se concluye que se trata de un proyecto del gobierno de la Jefa de Gobierno de la

³⁸ SUP-REP-193/2021 y SUP-REP-5/2022.

³⁹ La voz *hashtag* es un anglicismo que se puede sustituir, en el ámbito de *Twitter*, por "etiqueta". Si se emplea el extranjerismo no adaptado, se mantiene con su forma original y se escribe en cursiva, la cual se puede consultar en el siguiente link del observatorio de palabras de la RAE: <https://www.rae.es/observatorio-de-palabras/hashtag#:~:text=La%20voz%20hashtag%20es%20un,y%20se%20escribe%20en%20cursiva.>



Ciudad de México, que no permite señalar que el presidente de la República haya tenido alguna participación activa en el mismo.

76. Por lo anterior, no se puede concluir que dicho mensaje tenía como finalidad referir como elemento central al titular del ejecutivo federal, aunado a que no lo exalta como figura pública.
77. En ese sentido, al no cumplirse el elemento correspondiente al contenido, resulta innecesario abordar el elemento temporal y se concluye que es **inexistente** la infracción relativa a la promoción personalizada en favor del presidente de la República.
78. Finalmente, **la infracción relativa al indebido uso de recursos públicos no se acredita**, porque en el expediente no hay constancia por la cual se pueda corroborar que la servidora pública usara recursos públicos para la elaboración y/o difusión de las publicaciones.

OCTAVA. Comunicación de la sentencia (vistas).

79. En los casos como este, que involucran responsabilidad del servicio público, las normas electorales no prevén la posibilidad que este órgano jurisdiccional imponga de manera directa una sanción; lo que debemos hacer es avisar al superior jerárquico y a la autoridad competente por los hechos que pueden constituir una responsabilidad administrativa⁴⁰ (artículo 457 de la ley general).
80. Por tanto, al haberse acreditado que Claudia Sheinbaum Pardo, jefa gobierno de la Ciudad de México, difundió propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso de revocación de mandato, con lo cual vulneró los principios de imparcialidad y neutralidad, previstos en los artículos 35, fracción IX; 134, párrafo 7 y 8 de la constitución federal y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, lo procedente es dar vista con la sentencia y las constancias digitalizadas del

⁴⁰ Esto es así, porque el sistema de responsabilidades administrativas que se establece desde la constitución federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tiene como objeto distribuir las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades de las personas del servicio público, y las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran.



expediente debidamente certificadas al **Congreso de la Ciudad de México**⁴¹, por conducto de la **Presidencia de la Mesa Directiva**⁴², para que determine lo que corresponda conforme a las leyes aplicables con motivo de las infracciones que han quedado acreditadas en esta sentencia.

81. Asimismo, se considera pertinente **dar vista con la sentencia y las constancias digitalizadas del expediente debidamente certificadas a la UTCE** para que, en uso de sus atribuciones, inicie la investigación que estime conducente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, al haberse acreditado en esta sentencia la existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido, derivado de los pronunciamientos que realizó la jefa de gobierno de la Ciudad de México en la conferencia matutina conocida como “mañanera” del pasado 10 de marzo, al dar a conocer el proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”.
82. Para una mayor difusión, la presente sentencia deberá publicarse en el “Catálogo de sujetos sancionados [partidos políticos y personas sancionadas] en los Procedimientos Especiales Sancionadores” de la página de internet de esta Sala Especializada.

NOVENA. Comunicación a Sala Superior.

83. Finalmente, toda vez que esta determinación guarda relación con los asuntos de revocación de mandato, se instruye al Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional a que comunique esta decisión a la Sala Superior, para su conocimiento.

DÉCIMA. Alcances del SUP-REP-362/2022 y acumulados.

84. Esta Sala Especializada toma conocimiento de que en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-362/2022

⁴¹ Ello con base en el marco constitucional y legal que resulta aplicable a dicho órgano legislativo **determine la sanción que le resulta aplicable**, en términos de la tesis XX/2016 de la Sala Superior, de rubro: **“RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO”**.

⁴² De conformidad con lo previsto en el artículo 29, fracción XVIII y 32, fracción XXV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.



y acumulados⁴³, entre otros aspectos, la Sala Superior de este Tribunal Electoral vinculó a las autoridades electorales jurisdiccionales del ámbito federal y local para que, al resolver los procedimientos sancionadores iniciados contra personas del servicio público, en los que se acredite su responsabilidad por la vulneración a lo dispuesto en los artículos 35, 41, 99, 116 y 134 de la constitución federal, **se analice y, en su caso, se declare la suspensión del requisito de elegibilidad consistente en contar con un modo honesto de vivir**, de frente a los subsecuentes procesos electorales.

85. La Sala Superior señaló que la autoridad jurisdiccional que decrete dicha suspensión también podrá determinar la temporalidad de la afectación y la forma de recuperar el modo honesto de vivir, y enfatizó que en la determinación conducente se deberá tomar en consideración **la trasgresión reiterada (sistematicidad) y grave a los principios electorales** previstos en la constitución federal, **la reincidencia y el dolo** en la comisión de la infracción por parte de la persona del servicio público.
86. Derivado de lo anterior, a fin de dotar de certeza y seguridad jurídica respecto del alcance de esta sentencia, se considera necesario señalar que el criterio sostenido por la Sala Superior **no es aplicable al presente caso**, puesto que los hechos que se analizaron en este procedimiento ocurrieron de manera previa al dictado de la determinación de la Sala Superior, quien, de manera específica precisó, que **esa nueva ruta de análisis sobre el requisito de elegibilidad sería aplicable en la comisión de hechos posteriores a dicha ejecutoria**.
87. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

PRIMERO. Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, es responsable por difundir propaganda gubernamental en periodo

⁴³ Resuelto por mayoría de votos de las magistraturas integrantes de la Sala Superior, el 8 de junio de 2022.



prohibido del proceso de revocación de mandato y por vulnerar los principios de imparcialidad y neutralidad.

SEGUNDO. Son **inexistentes** el uso indebido de recursos públicos y la promoción personalizada en favor del presidente de México, atribuibles a **Claudia Sheinbaum Pardo**, en términos de las consideraciones de la presente determinación.

TERCERO. Se da vista al Congreso de la Ciudad de México, por conducto de la Presidencia de la Mesa Directiva, en los términos expuestos en la sentencia.

CUARTO. Se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en los términos lo expuesto en este fallo.

QUINTO. Comuníquese esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de la consideración NOVENA.

SEXTO. Regístrese la sentencia en el Catálogo de Sujetos Sancionados [partidos políticos y personas sancionadas] en los Procedimientos Especiales Sancionadores.

NOTIFÍQUESE, en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los magistrados y el magistrado en funciones que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del magistrado Luis Espíndola Morales, ante la secretaria general de acuerdos en funciones, quien da fe.

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 implementan la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.



VOTO CONCURRENTE⁴⁴ QUE EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSL-24/2022.

Si bien acompaño la determinación, emito el presente voto porque disiento de la vista que se ordenó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral para que inicie una investigación respecto de los pronunciamientos que presuntamente realizó la jefa de gobierno de la Ciudad de México en la conferencia matutina conocida como “mañanera” del pasado diez de marzo.

Debemos partir de que la denuncia se presentó por la publicación en la red social de dicha servidora pública, sin que se hiciera referencia a alguna mañanera, que es por lo que se determinó por parte de la mayoría.

También advierto que **no hay prueba indiciaria**, ni se desprende de autos alguna cuestión que motive los hechos para ordenar a la citada Unidad a desplegar su facultad investigadora, aunado a que **nada se dijo en la audiencia de pruebas y alegatos** al respecto.

Por el contrario, me parece que con ello se pone en riesgo la presunción de inocencia como **regla de trato procesal⁴⁵** a una persona que está sometida a un proceso. Además, con la vista ordenada se busca iniciar de manera injustificada un diverso procedimiento por hechos que no fueron denunciados ni que hay indicios, y menos aún, en mi opinión, del inicio de una indagatoria.

En consecuencia, al carecer de elementos de razonabilidad y objetividad desde mi perspectiva, ésta es injustificada.

⁴⁴ Con fundamento en los artículos 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.

Agradezco a Carla Elena Solís Echegoyen y José Eduardo Hernández Pérez su apoyo en la elaboración del presente voto.

⁴⁵ Véase la jurisprudencia 1a./J. 24/2014, de rubro: *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATO PROCESAL*, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, abril de 2014.



Desde luego, en otras resoluciones he sostenido la necesidad de dar vista a distintas autoridades. Sin embargo, este hecho se sustenta en la obligación que tenemos las personas servidoras públicas de denunciar la comisión de conductas ilícitas cuando existan elementos para hacerlo.

No obstante, reitero, en el presente caso, más allá de la publicación que ya estamos juzgando como contraria a derecho, no advierto razones fácticas ni demostrativas que mínimamente la justifiquen.

Ha sido mi criterio que una vista no prejuzga sobre un hecho, pero ante la ausencia de elementos mínimos de posibles conductas ilícitas, apoyar este proceder sería tanto como aceptar que la autoridad jurisdiccional puede erigirse en una institución inquisidora o acusadora. Así, desde mi perspectiva inobserva el derecho constitucional a la presunción de inocencia que en cualquier procedimiento que se siga en forma de juicio como lo es el procedimiento especial sancionador.

Esto debe distinguirse de la facultad discrecional oficiosa de la o el juzgador para llegar al conocimiento de la verdad controvertida, que en ciertos y limitados casos, les autoriza a recabar por iniciativa propia las pruebas que estime conducentes para ese efecto, siempre y cuando exista una causa razonable para ello.

Por lo señalado, emito el presente **voto concurrente**.

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