



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE-PSC-188/2022

PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

PARTE INVOLUCRADA: MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, Y OTRAS PERSONAS

MAGISTRADO PONENTE: LUIS ESPÍNDOLA MORALES

SECRETARIO: JOSÉ MIGUEL HOYOS AYALA

COLABORÓ: JESÚS HANS ESTEBAN HERRERA MEDINA

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós.¹

SENTENCIA por la que se determina la **inexistencia** de la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos, así como de la acreditación de algún beneficio en favor de MORENA, por la emisión de publicaciones en cuentas de *Twitter* de personas servidoras públicas integrantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

GLOSARIO	
Autoridad Instructora o UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores [y Electoras] del Instituto Nacional Electoral
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
INE	Instituto Nacional Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹ Las fechas a que se haga referencia en este acuerdo se entenderán referidas a dos mil veintidós, salvo manifestación en contrario.

GLOSARIO	
PRD	Partido de la Revolución Democrática
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Secretario de relaciones exteriores o Marcelo Ebrard	Marcelo Luis Ebrard Casaubón
Subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos o Martha Delgado	Martha Delgado Peralta, subsecretaria para asuntos multilaterales y derechos humanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Subsecretario para AL y el Caribe o Maximiliano Reyes	Maximiliano Reyes Zúñiga, subsecretario para América Latina y el Caribe, de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Suprema Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

1. **1. Queja.** El trece de septiembre, el PRD presentó una queja contra Marcelo Ebrard, Martha Delgado y Maximiliano Reyes, por la emisión de publicaciones en *Twitter* que, desde su perspectiva, constituyen actos anticipados de campaña, generan promoción personalizada e implican el uso indebido de recursos públicos, de cara al próximo proceso electoral federal 2023-2024.
2. **2. Radicación y admisión.** En esa misma fecha, la autoridad instructora determinó registrar la queja con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/435/2022 y el diecinueve de ese mismo mes la admitió a trámite.
3. **3. Medidas cautelares.** En esta última fecha, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE aprobó el acuerdo ACQyD-INE-165/2022, en el que declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de algunas² de las publicaciones denunciadas. El acuerdo fue revocado por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-701/2022 respecto de la publicación atribuida a Maximiliano Reyes, puesto que no se acreditó,

² Las denunciadas en el escrito de queja contra Martha Delgado y Maximiliano Reyes.



desde una perspectiva preliminar, la existencia de equivalentes funcionales de apoyo a una probable candidatura.

4. **4. Emplazamiento y audiencia.** El veintisiete de octubre, la autoridad instructora emplazó a las partes para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebró el siete de noviembre.
5. **5. Turno a ponencia y radicación.** El siete de noviembre se recibió el expediente en esta Sala Especializada y el veintidós siguiente el magistrado presidente lo turnó al magistrado Luis Espíndola Morales, quien lo radicó en su ponencia y procedió a la elaboración del proyecto de acuerdo de sentencia con las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. COMPETENCIA

6. Esta Sala Especializada es competente para conocer y resolver el presente procedimiento especial sancionador, ya que se trata de una queja relativa a la probable comisión de actos anticipados de campaña, difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, por la emisión de publicaciones en redes sociales, y la correspondiente vulneración a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la competencia.³
7. Asimismo, se denuncia el beneficio indirecto de MORENA por esos hechos.

³ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución; 166, fracción III, inciso h), 173, primer párrafo, y 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 470, párrafo 1, incisos a), b) y c), y 475 de la Ley Electoral; en relación con la jurisprudencia 25/2015 de la Sala Superior, de rubro "COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES".

SEGUNDA. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

8. MORENA manifestó que la queja es frívola, puesto que no se actualizan infracciones al marco electoral, pero este órgano jurisdiccional observa que las conductas involucradas son susceptibles de actualizar infracciones en materia electoral en caso de que le asista la razón al PRD, aunado a que este partido político precisó los hechos y proporcionó los medios de prueba en que sustenta su denuncia, por lo que satisface las exigencias mínimas para no encuadrar en la hipótesis que nos ocupa.⁴
9. En todo caso, el análisis sobre la existencia o no de las infracciones involucradas corresponde al fondo del asunto.
10. Aunado a lo anterior, esta Sala Especializada no advierte de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que no existe impedimento para analizar el fondo del asunto.

TERCERA. INFRACCIONES QUE SE IMPUTAN Y DEFENSAS DE LA PARTE DENUNCIADA

A. Infracciones imputadas

11. El **PRD** señaló en sus escritos de queja y alegatos, lo siguiente:
 - Tanto la subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos como el subsecretario para AL y el Caribe hicieron uso indebido de recursos públicos al usar sus cuentas oficiales de *Twitter* para difundir

⁴ Resulta aplicable la razón esencial de lo sostenido en 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”.



propaganda o promocionar a Marcelo Ebrard, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

– Las publicaciones constituyen promoción personalizada en favor de Marcelo Ebrard y benefician a MORENA.

– Las personas servidoras públicas tienen el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad.

– Los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad implican que las personas servidoras públicas se abstengan de influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

– La autenticidad y libertad en el sufragio implican que no se presione ni influya mediante el uso del poder público a la ciudadanía.

– Aunado a las vulneraciones electorales, la subsecretaría de asuntos multilaterales y derechos humanos como el subsecretario para AL y el Caribe contravienen el régimen de responsabilidades administrativas.

– Los actos anticipados de precampaña y campaña vulneran el diseño legal e institucional relativo a las etapas del proceso electoral.

B. Defensas⁵

12. El **secretario de relaciones exteriores** expuso los siguientes argumentos:

– Las cuentas en las que se realizaron las publicaciones denunciadas

⁵ En las síntesis que a continuación se desarrolla se toman en cuenta los escritos y constancias de cada persona denunciada que obran en el expediente.

le son ajenas, por lo cual no se trata de actos propios.

– El hecho de que en las publicaciones denunciadas aparezca su imagen atiende a publicaciones suyas en Internet que son del dominio público, por lo que pueden ser obtenidas por cualquier persona sin previo consentimiento.

13. La **subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos** y el **subsecretario para AL y el Caribe** señalaron de manera coincidente que:

– La autoridad instructora incumplió su deber de desahogar una investigación diligente, al no agotar las acciones para conocer la titularidad de la cuenta de *Twitter* @ConMarceloSi.

– El video que difundió en su cuenta de *Twitter* fue tomado de la misma red social y de su contenido no se observan llamados expresos o inequívocos a votar en favor de Marcelo Ebrard.

– La expresión #ConMarceloSí no puede considerarse el respaldo a opción o candidatura alguna, puesto que no se señala cargo público o proceso electoral alguno. Al tratarse de una etiqueta vaga y genérica, admite diversas interpretaciones.

– El empleo de un mismo *hashtag* en tres cuentas de *Twitter* no actualiza, por sí, un actuar sistemático de posicionamiento electoral.

– No se configura el elemento objetivo de la promoción personalizada porque la publicación que realizó no alude a ninguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, ni se realizó una exaltación de sus cualidades o características.



— Los contenidos de las publicaciones denunciadas constituyen ejercicios de libertad de expresión.

14. Por su parte, **MORENA** refirió lo siguiente:

— La omisión al deber de cuidado (*culpa in vigilando*) no procede cuando se imputan infracciones electorales a personas servidoras públicas.

— No se vulneró el marco electoral, ni el denunciante cumple con la carga de probar la infracción que denuncia, puesto que no existe una pluralidad de indicios que permitan tener por acreditadas las infracciones denunciadas, sino que se ofrecieron elementos de prueba técnica que impiden acoger lo señalado en la denuncia.

— En las publicaciones denunciadas no se realiza algún llamado expreso o inequívoco en favor de Marcelo Ebrard de cara al próximo proceso electoral en que se renueva la presidencia de la República.

— El hecho de ser personas servidoras públicas no las priva del derecho a la libertad de expresión.

— Solo se realizan manifestaciones genéricas respecto del probable uso indebido de recursos públicos.

CUARTA. MEDIOS DE PRUEBA

15. Los medios de prueba presentados por las partes y los recabados de oficio por la autoridad instructora, así como las reglas para su

valoración, se listan en el **ANEXO ÚNICO**⁶ de la presente sentencia, a fin de garantizar su consulta eficaz.

QUINTA. ENUNCIADOS SOBRE HECHOS QUE SE TIENEN POR PROBADOS

16. MORENA objetó el alcance probatorio de los medios de prueba presentados por el PRD, pero la valoración sobre su capacidad probatoria corresponde a este órgano jurisdiccional y no a las partes, aunado a que no presentó algún argumento tendente a exponer alguna ilegalidad en su presentación u obtención, motivo por el cual se desestima su planteamiento.

17. La valoración conjunta de las manifestaciones de las partes, los medios de prueba y la totalidad de constancias que integran el expediente, conduce a tener por probados los siguientes enunciados:
 - a. La subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos es titular y administra la cuenta verificada de *Twitter* @marthadelgado en la que se realizó una de las publicaciones denunciadas.⁷

 - b. El subsecretario para AL y el Caribe es titular y administra la cuenta de *Twitter* @maximilianoreyes en la que se realizó una de las publicaciones denunciadas.⁸

⁶ Los anexos que se citen en esta sentencia son parte integrante de la misma.

⁷ Véanse los medios de prueba identificados en el ANEXO ÚNICO con los números 4 y 7 en las que la referida servidora pública admitió la titularidad y administración de la cuenta. El contenido de todas las publicaciones que se señalan en este apartado será expuesto al analizar el fondo de la causa para evitar repeticiones innecesarias.

⁸ Véanse los medios de prueba identificados en el ANEXO ÚNICO con los números 2 y 5 en las que el referido servidor público admitió la titularidad y administración de la cuenta.



- c. En la cuenta de *Twitter* @ConMarceloSi se realizó una de las publicaciones denunciadas.⁹
- d. Las tres publicaciones denunciadas se realizaron el once de septiembre.¹⁰
- e. Las publicaciones realizadas en las cuentas de *Twitter* @marthadelgado y @maximilianoreyes fueron emitidas por Martha Delgado y por Maximiliano Reyes en su carácter de personas servidoras públicas¹¹, por lo cual la misma notoriedad pública y relevancia para el interés general.¹²
- f. El ciudadano Alberto Esteva Salina es titular y administrador de la cuenta de *Twitter* @AlbertoEsteva que es mencionada¹³ en la

⁹ Véase el medio de prueba identificado en el ANEXO ÚNICO con el número 1 en el que la autoridad instructora certificó la emisión de esa publicación.

¹⁰ Véase el medio de prueba identificado en el ANEXO ÚNICO con el número 1 en el que la autoridad instructora certificó el contenido y las características en la emisión de las publicaciones.

¹¹ Véase el medio de prueba identificado en el ANEXO ÚNICO con el número 1 en el que la autoridad instructora certificó lo siguiente: la cuenta de Martha Delgado se encuentra verificada y en ella se identifica como *Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y DDHH*, arroba la cuenta oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores (@SRE_mx) y realiza una liga a la página oficial de Internet de dicha dependencia (gob.mx/sre); y, la cuenta de Maximiliano Reyes se identifica como *Subsecretario para América Latina y el Caribe*.

¹² Se debe atender a las tesis emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte XXXIV/2019 de rubro "REDES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BLOQUEAR O NO PERMITIR EL ACCESO A UN USUARIO A LAS CUENTAS EN LAS QUE COMPARTEN INFORMACIÓN RELATIVA A SU GESTIÓN GUBERNAMENTAL SIN CAUSA JUSTIFICADA, ATENTA CONTRA LOS DERECHOS DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA CIUDADANÍA", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, libro 67, junio 2019, página 2330; así como XXXV/2019 de rubro "REDES SOCIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS CUENTAS PERSONALES NO PUEDE OBEDECER A SU CONFIGURACIÓN DE PRIVACIDAD", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, libro 67, junio 2019, página 2331.

¹³ Se emplea la herramienta virtual de la arroba (@) para vincular esta cuenta a una de las publicaciones denunciadas.

publicación que se realizó en la cuenta @ConMarceloSi.¹⁴

- g. Alberto Esteva Salina no es servidor público y no cuenta con afiliación en MORENA ni ha ostentado cargos de elección popular o dirigencia en dicho partido político.¹⁵

SEXTA. ESTUDIO DE FONDO

Fijación de la controversia

18. En el presente asunto se debe resolver si las conductas denunciadas generaron actos anticipados de campaña, difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.
19. En caso de acreditarse las infracciones señaladas, se analizará el probable beneficio que ello pudiera haber acarreado para MORENA.

Contenido de las publicaciones denunciadas

20. A fin de llevar a cabo el estudio de fondo, se debe identificar el contenido de las publicaciones denunciadas.
- **Publicación en la cuenta verificada de *Twitter* @marthadelgado de la subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos:**

¹⁴ Véase el medio de prueba identificado en el ANEXO ÚNICO con el número 14 en el que el referido ciudadano admitió la titularidad y la administración de la cuenta.

¹⁵ Véanse los medios de prueba identificados en el ANEXO ÚNICO con los números 3, 12, 13, 14 y 16 en los que el secretario de relaciones exteriores, MORENA y el INE informaron el respectivamente el estatus señalado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-188/2022

	<p>La publicación consta de un mensaje de presentación y un video. El mensaje señala: <i>Yo por supuesto #ConMarceloSi</i> 🍌🍌🍌</p>
--	--

El video tiene una duración de 01:05 segundos, con el siguiente contenido:



Audio

¡Con Marcelo sí!, ¡Con Marcelo sí!, ¡Con Marcelo sí!, ¡Con Marcelo sí!, ¡Con Marcelo sí!

Continua el video musical con el siguiente contenido:

“México, con Marcelo sí vamos a avanzar el que une a todos, ya llegó el carnal, México, con Marcelo sí vamos a ganar, el que trae propuesta, ya llegó el carnal, México, con Marcelo -música de fondo-con Marcelo – música de fondo- México, el que representa al pueblo a nivel nacional. Él es mi compadre, él es mi carnal, él es el bueno, tu mejor apuesta, Con Marcelo Ebrard la gente está puesta”, México. Con Marcelo sí vamos a avanzar el que une a todos, ya llegó el carnal, México. Con Marcelo sí vamos a ganar, el que trae propuesta, ya llegó el carnal, México.”

- **Publicación en la cuenta de *Twitter* @maximilianoreyes del subsecretario para AL y el Caribe:**



- **Publicación realizada en la cuenta de *Twitter* @ConMarceloSí:**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSC-188/2022

	<p>La publicación consta de un mensaje de presentación y un video.</p> <p>El mensaje señala:</p> <p><i>México necesita un líder que tenga buenas relaciones con otros países, que sea cercano, chambeador, que vea por los jóvenes, que se la juegue por todos los mexicanos; ese es Marcelo, #ConMarceloSi. 🇲🇪 @m_ebrard</i></p> <p><i>#CaminemosJuntos por la transformación de #México. 🇲🇪 @AlbertoEsteva</i></p>
--	--

El video tiene una duración de un 00:19 segundos, con el siguiente contenido:

Imágenes representativas	
	
	
Audio	
Voz masculina 1: <i>México necesita.</i>	

Voz femenina 1: *Un líder.*
Voz masculina 2: *Que tenga buenas relaciones.*
Voz femenina 2: *Con otros países.*
Voz masculina 3: *Que sea cercano.*
Voz femenina 3: *Chambeador.*
Voz masculina 4: *Que vea por lo jóvenes.*
Voz femenina 4: *Que se la juegue.*
Voz masculina 5: *Con todos los mexicanos.*
Voz femenina 5: *Ese es Marcelo.*
Voces: *Somos avanzada nacional, somos Durango con Marcelo Sí.*

I. Propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada

A. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

21. El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, señala que 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 niveles de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**, además de que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen **promoción personalizada** de cualquier persona servidora pública¹⁶.
22. Al respecto, es necesario precisar que el párrafo constitucional en cita tiene incidencia e impacto en distintas materias del Derecho como administrativa, penal y electoral¹⁷.
23. En lo relativo al ámbito electoral, la Sala Superior ha identificado que

¹⁶ Además, la propaganda gubernamental y la promoción personalizada se regulan en los siguientes: artículos 5, inciso f), y 9, fracción I de la Ley General de Comunicación Social; 159, párrafo 4; 226, párrafo 5; 372, párrafo 2; y 447, párrafo primero, inciso b) de la Ley Electoral;

¹⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2018 y por la Primera Sala de la Suprema Corte, en la tesis XVI/2018 de rubro "REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 52, marzo 2018, tomo I, página 1102.



este párrafo regula dos tópicos: uno de carácter enunciativo que se limita a especificar lo que deberá entenderse como propaganda del Estado y otro que dispone la prohibición de emplear dicha propaganda para la promoción personalizada de personas en el servicio público.¹⁸

24. Esa prohibición constitucional tiene como justificación subyacente tutelar el principio de equidad en la contienda, en torno al cual se ha construido el modelo de comunicación política en nuestro país. Ello, además, es una regla de actuación para las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en la configuración y difusión de la propaganda gubernamental que emitan, a fin de no influir en los procesos de renovación del poder público.
25. En esa línea, la Ley General de Comunicación Social recoge la proscripción de la promoción personalizada y exalta como principios rectores de dicha comunicación la objetividad y la imparcialidad, a los que asigna la finalidad de tutelar la equidad en la contienda electoral.¹⁹
26. De esta manera, el principio de equidad en la competencia electoral goza de una protección constitucional reforzada, a partir del referido marco constitucional que constituye un límite objetivo en la emisión y difusión de propaganda gubernamental.

Propaganda gubernamental

27. Un **presupuesto indispensable** para analizar la probable promoción personalizada de personas en el servicio público es que el mensaje difundido pueda calificarse como propaganda gubernamental.

¹⁸ Sentencia emitida en los expedientes SUP-REP-37/2019 y acumulados.

¹⁹ Artículos 5, inciso f), y 9, fracción I.

28. La Sala Superior ha definido como tal, la difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público cuyo **contenido** esté relacionado con **informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos**.²⁰
29. En esa línea, la Sala también ha enfatizado que la **finalidad o intención** de dicha propaganda²¹, entendida como una vertiente de comunicación gubernamental, consiste en que se busca publicitar o difundir acciones de gobierno **para buscar la adhesión o aceptación de la población**. Esto es, se **diferencia** de aquella otra **comunicación gubernamental** que pretende exclusivamente informar una situación concreta, **sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía**.
30. En atención a estos elementos, la Sala Superior ha sistematizado sus pronunciamientos en torno a la figura de la *propaganda gubernamental* y la definió como **toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impreso, audiovisual o electrónico) 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**.²²

²⁰ Sentencias emitidas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-156/2016, SUP-REP-37/2019 y SUP-REP-109/2019.

²¹ SUP-REP-185/2018, así como SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

²² Esta definición fue construida recientemente por la Sala Superior en la sentencia de treinta y uno de marzo, emitida dentro de los expedientes SUP-REP-142/2019 y acumulado y fue



31. Dicho lo anterior, existen distintas reglas que se deben atender en la comunicación gubernamental:²³
32. Respecto a su **contenido**, ni la propaganda gubernamental ni cualquier información pública o gubernamental pueden tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
33. Con relación a su **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse dentro de las campañas electorales, los tres días previos a la jornada y el día de la elección misma.
34. Por lo que hace a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
35. De lo expuesto, se advierte que la calificación de la propaganda gubernamental atiende propiamente a su **contenido** y no a los factores externos por los que la misma se generó. Ello adquiere relevancia ya que, al analizar ejercicios de probable promoción personalizada, no es exigible que la propaganda en cuestión deba provenir necesariamente de un ente público o estar financiada con recursos públicos. Estrechar ese margen de consideración, podría generar un menoscabo a los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.²⁴
36. También se debe recalcar que dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su **finalidad**,

retomada por esta Sala Especializada al resolver el SRE-PSC-69/2019 mediante sentencia del nueve de abril.

²³ Véase la sentencia emitida en el SRE-PSC-69/2019 de nueve de abril.

²⁴ Véase la sentencia emitida por esta Sala Especializada en el expediente SRE-PSC-188/2018.

consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía.²⁵

37. Por tanto, para definir si nos encontramos ante **propaganda gubernamental** debemos atender tanto al **contenido** (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su **finalidad** (adhesión, aceptación o mejorar percepción ciudadana), en aras de garantizar una tutela efectiva de los principios constitucionales referidos.

Redes sociales y páginas de internet como medios comisivos de promoción personalizada

38. La Sala Superior ha señalado que la expresión *bajo cualquier modalidad de comunicación social*, prevista en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución debe interpretarse de manera que se entienda que la prohibición de realizar promoción personalizada incluye los mensajes difundidos por Internet.²⁶
39. En este sentido, si bien las redes sociales son mecanismos de comunicación masiva que carecen de una regulación específica, también constituyen medios comisivos para infracciones en materia electoral²⁷, por lo que las manifestaciones en la red no están amparadas de manera absoluta por la libertad de expresión, dado su potencial para incidir en los procesos electorales.²⁸

²⁵ En este sentido se excluye del concepto de *propaganda gubernamental* cualquier *información* pública o gubernamental que tenga un contenido neutro y una finalidad ilustrativa o meramente comunicativa. Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-142/2019 y acumulado.

²⁶ SUP-REP-6/2015, SUP-REP-37/2019 y acumulados, así como SUP-REP-109/2019.

²⁷ Idem.

²⁸ Ibidem, SUP-REP-123/2017 y SUP-REP-7/2018.



40. Así, en lo relativo a personas servidoras públicas se debe realizar un escrutinio más estricto de su actividad en redes sociales, para determinar si se trata de ejercicios genuinos de libertad de expresión²⁹.

Elementos de la promoción personalizada

41. La Sala Superior ha definido³⁰ que no toda propaganda gubernamental que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de una persona servidora pública, pueda catalogarse como promoción personalizada, puesto que se debe analizar si los elementos que contiene constituyen una verdadera vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.
42. Con base en ello, 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, cuando se satisfagan estos elementos³¹:
- **Personal.** Supone la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública.
 - **Objetivo.** Impone el análisis del contenido del mensaje para determinar si de manera efectiva revela el ejercicio prohibido de promoción personalizada.
 - **Temporal.** Impone presumir que la propaganda emitida dentro de un proceso electoral tuvo el propósito de incidir en la contienda, sin excluir que la infracción puede suscitarse fuera del mismo,

²⁹ Expedientes SRE-PSC-54/2019 y SRE-PSC-1/2020.

³⁰ Expediente SUP-RAP-43/2009.

³¹ Jurisprudencia de la Sala Superior 12/2015 de rubro "PROPAGANDA PERSONALIZADA. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA".

caso en el cual se deberá analizar su proximidad con el debate para determinar la incidencia o influencia correspondiente.

43. En consecuencia, todos los eventos o actos en los que se emita propaganda gubernamental, con independencia de la denominación que se les asigne, deben respetar las reglas contenidas en la Constitución, la Ley Electoral y la Ley General de Comunicación.

B. Caso concreto

44. Esta Sala Superior considera que no se actualiza la presente infracción, puesto que las publicaciones denunciadas no satisfacen las características para poder ser calificadas como **propaganda gubernamental** y, por tanto, no se cumple con el presupuesto indispensable para tener por acreditada la existencia de elementos de promoción personalizada, conforme a lo que a continuación se expone.

Publicación de Martha Delgado (@marthadelgado)

45. En este caso se expresa de manera reiterada la frase “con Marcelo sí” tanto en el mensaje de presentación de la publicación como en el video adjunto.
46. Esta referencia a *Marcelo* se acompaña de diversas manifestaciones asociadas:
- Vamos a avanzar.
 - Une a todos.
 - El que trae propuesta.



- Ya llegó el carnal.
- Representa al pueblo a nivel nacional.
- Es mi compadre, es mi carnal.
- Es el bueno, tu mejor apuesta.
- La gente está puesta.

47. A partir de lo anterior, no se satisface el **contenido** exigido por la línea jurisprudencial que ha sido expuesta para poder calificar la publicación como *propaganda gubernamental* (logros o acciones de gobierno).
48. Lo anterior, porque no se identifica ejercicio o labor alguna que pueda ser valorada en sus términos para definir si se relaciona con las actividades que corresponden al secretario de relaciones exteriores con motivo de su función pública.
49. Si bien se hace referencia a uno de los nombres de dicho servidor público (Marcelo), no se observan elementos visuales o auditivos que, asociados o adminiculados a dicha mención, permitan extraer un mensaje compuesto en el que se haga señalamiento o referencia a algún logro o acción de gobierno.

Publicación de Maximiliano Reyes (@maximilianoreyes)

50. En este supuesto, el **contenido** tampoco es susceptible de ser calificado como *propaganda gubernamental*.
51. La publicación consiste en una imagen donde aparece el secretario de relaciones exteriores acompañada del mensaje: *que no les quepa la menor duda, por supuesto YO #ConMarceloSí*.

52. El análisis tanto individual como conjunto de la imagen y del texto transcrito impide extraer acción o logro alguno. Se advierte una asociación del nombre “Marcelo” a la fotografía del secretario de relaciones exteriores, pero de ahí no se sigue que estemos ante propaganda gubernamental de dicho servidor público.
53. Lo anterior, porque en la imagen referida únicamente aparece Marcelo Ebrard usando abrigo y gafas, frente un paisaje llano en el que el suelo es de color blanco en lo que probablemente pudiera ser nieve o hielo. Es decir, el escenario en que se tomó la fotografía inserta en la publicación no arroja mayores datos que lleven a identificar alguna acción o logro de ese servidor público.

Publicación de la cuenta de *Twitter* #ConMarceloSí (@ConMarceloSi)

54. En principio, se observa que esta cuenta tiene como fotografía identificativa de perfil el rostro de Marcel Ebrard, aunado a que su nombre de contacto refiere al primer nombre de este servidor público (Marcelo).
55. Esta identificación del referido servidor público se acompaña de características que se le asocian o adscriben:
- Líder con relaciones con otros países.
 - Cercano, *chambeador*.
 - Ve por las personas jóvenes.
 - Se la juega con todas las personas mexicanas.
56. En esta publicación es posible entender que la mención a *Marcelo* es una referencia al secretario de relaciones exteriores, puesto que las



características de configuración de la cuenta desde la que se emite lo identifican de manera plena.

57. No obstante, el análisis integral de la publicación no lleva a concluir que estemos ante la difusión de logros o acciones relacionadas con sus funciones públicas. El hecho de que se identifiquen características o cualidades que en la publicación se asignan a *Marcelo*, en referencia a Marcelo Ebrard, no constituye **contenido** susceptible de ser calificado como propaganda gubernamental.
58. Aunado a lo anterior, las imágenes que se presentan en el video exponen a diversas personas no identificadas que realizan las expresiones detalladas, pero su presencia no lleva, por sí misma, a generar alguna relación o identificación de las funciones propias del servidor público que nos ocupa.
59. Además, el escenario en que estas personas aparecen en el marco del video difundido tampoco arroja mayores elementos que permitan adminicular su participación con algún logro o acción gubernamental, puesto que se trata de un edificio no identificado en el video del que tampoco se extrae alguna característica distintiva que dote de un significado distinto a las expresiones que emiten las personas que participan.
60. Por último, no escapa a esta Sala Especializada que en la publicación se vincula o arroba (@)³² la cuenta de *Twitter* de Alberto Esteva Salina; sin embargo, dicho acto no lleva a advertir, directa o indirectamente, la existencia de alguna acción o logro de gobierno que pueda ser calificado como propaganda gubernamental, puesto que de dicho acto de

³² Este símbolo se emplea en *Twitter* para proporcionar vínculos a las cuentas de la persona o personas cuyo nombre de usuarias se coloca seguido del mismo en una publicación. Véase la liga electrónica: <https://help.twitter.com/es/resources/glossary>.

vinculación no se extrae información adicional a la que ya ha sido analizada en párrafos anteriores.

61. Con base en todo lo expuesto, este órgano jurisdiccional concluye que ninguna de las tres publicaciones denunciadas tiene **contenido** que, conforme a la línea jurisprudencial establecida por la Sala Superior, pueda ser calificado como **propaganda gubernamental** y, por tanto, no se surte el presupuesto indispensable para tener por acreditada la existencia de elementos de promoción personalizada.

II. Actos anticipados de campaña

A. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

62. La Sala Superior ha desarrollado una línea jurisprudencial³³ en la que ha definido que los actos anticipados de precampaña y campaña se configuran a partir de tres elementos:
 - a) **Temporal.** Los actos o expresiones se deben realizar antes de la etapa de campañas (anticipados de campaña) o entre el inicio del proceso y antes de que inicien las precampañas (anticipados de precampaña).³⁴
 - b) **Personal.** Los actos o expresiones se realizan por partidos políticos, su militancia, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se advierten voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificables a las personas sobre las que versan.

³³ Véase a manera de ejemplo las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-502/2021, SUP-REP-489/2021 y acumulado y SUP-REP-680/2022.

³⁴ Tesis XXV/2012 de rubro "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL".



Respecto de la acreditación de este elemento por parte de personas servidoras públicas, la Sala Superior ha establecido³⁵ que, si bien estas personas pueden ser sujetas activas de esta infracción, ello únicamente se puede configurar **cuando se advierta que promocionan de forma personal su candidatura para algún cargo de elección popular.**

- c) **Subjetivo.** Los actos o expresiones revelan la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido político, para contender en el ámbito interno (determinación de candidaturas) o en el proceso electoral, o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

63. Respecto del elemento subjetivo ha determinado que para su análisis y eventual acreditación se deben satisfacer dos subelementos³⁶:

- I. **Contenido de las expresiones denunciadas.** Consiste en verificar si se trata de manifestaciones (1) **explícitas** o (2) **inequívocas** de apoyo o rechazo a determinadas opciones electorales (finalidad electoral).
- II. **Trascendencia al conocimiento de la ciudadanía.** Implica analizar el nivel de trascendencia o enteramiento público de las expresiones y si, valoradas en su contexto, pueden afectar la equidad en la competencia.

I. Contenido de las expresiones denunciadas

64. En el primero de los supuestos, la Sala Superior se valió de la teoría empleada

³⁵ Véase el criterio asumido en la sentencia emitida en el expediente SUP-JE-292/2022 y acumulado.

³⁶ Jurisprudencia 4/2018 de rubro "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)".

por la Corte Suprema de Estados Unidos de América para la calificación de manifestaciones como propaganda electoral.³⁷ En ésta se diferencian, para lo que aquí interesa, los **llamados expresos** a votar o no por una opción política (*express advocacy*), los **equivalentes funcionales** a dichos llamados (*functional equivalent*) y las simulaciones que buscan evitar sanciones por realizar llamados expresos al voto (*sham issue advocacy*).

- **Llamados expresos o explícitos (*express advocacy*)**

65. Con base en la clasificación anterior, la Sala Superior ha determinado que la identificación de llamados expresos a votar o no hacerlo se puede apoyar en fórmulas o *palabras mágicas* como *vota por, elige a, apoya a, emite tu voto por, vota en contra de, rechaza a*, o análogas en las que se identifique de manera directa el llamamiento en cuestión.³⁸

- **Equivalentes funcionales (*functional equivalent* como *sham issue advocacy*)**

66. En este supuesto se observa que la Sala Superior adopta el concepto de *equivalencias funcionales* para identificar mensajes simulados que busquen evitar la sanción aparejada a los llamados expresos a votar. Así, lo que se busca es identificar simulaciones o fraudes de aparente cumplimiento a la ley para posicionarse anticipadamente.³⁹
67. Ahora, a fin de garantizar el deber de motivar conforme a las exigencias constitucionales el análisis de probables equivalencias funcionales y acotar la discrecionalidad judicial, la Sala Superior ha definido una metodología

³⁷ Los precedentes involucrados se citan a continuación.

³⁸ Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-194/2017, SUP-REP-146/2017, SUP-REP-159/2017, así como SUP-REP-594/2018 y acumulado.

³⁹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JE-75/2020, SUP-JE-84/2020, SUP-REC-803/2021, SUP-REC-806/2021, SUP-JE-4/2021, SUP-JE-88/2021, SUP-JE-90/2021, SUP-JE-123/2021, SUP-JE-176/2021 y SUP-REP-297/2022.



aplicable⁴⁰, conforme a los siguientes pasos:

- i) **Precisar la expresión objeto de análisis.** Identificar si el elemento denunciado que se analiza es un mensaje (frase, eslogan, discurso o parte de este) o cualquier otro tipo de comunicación distinta a la verbal.
- ii) **Señalar el parámetro de equivalencia o su equivalente explícito.** Definir cuál es el mensaje electoral prohibido que se usa como parámetro para demostrar la equivalencia (*vota por mí, no votes por esa opción, etcétera*).
- iii) **Justificar la correspondencia de significado.** Se deben señalar expresamente las razones por las cuales la autoridad considera que existe equivalencia entre la expresión denunciada y el parámetro de equivalencia señalado. La correspondencia debe ser *inequívoca, objetiva y natural*.

68. Ahora, a fin de realizar el estudio propuesto, la Sala Superior también ha señalado que la identificación de equivalencias funcionales debe partir de lo siguiente⁴¹:

- **Análisis integral del mensaje.** Implica valorar la propaganda como un todo y no como frases aisladas, por lo que impone integrar elementos aditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen, entre otros) y visuales (colores, enfoques de tomas, tiempo en pantalla o en audición).

⁴⁰ La metodología se estableció al resolver los expedientes SUP-REC-803/2021 y SUP-REC-806/2021. La Sala Superior buscó complementar los elementos previstos en la jurisprudencia 4/2018 antes citada.

⁴¹ Ídem.

- **Contexto del mensaje.** Implica atender a la temporalidad, horario, medio de difusión o probable audiencia.

En esta línea, la misma Sala ha especificado⁴² que lo que se debe realizar es un *riguroso análisis contextual* en el que se atienda, al menos: si las expresiones se pueden entender como la continuidad de una **política** o presentación de una **plataforma electoral**; si existe **sistematicidad** en las conductas; o, si existen expresiones de **terceras personas** que mencionen a la persona involucrada como probable precandidata o candidata.

Con base en esto, la Sala Superior ha concluido⁴³ que solo las manifestaciones explícitas o inequívocas pueden llegar a configurar actos anticipados, pues ello permite: **i)** acotar la discrecionalidad y generar certeza sobre los actos que se estiman ilícitos, **ii)** maximizar el debate público, y **iii)** facilitar el cumplimiento de los fines de los partidos políticos, así como el diseño de su estrategia electoral y el desarrollo de sus actividades. No todo mensaje puede ser sancionado, pues los asuntos de **interés público o interés general deben gozar de un margen de apertura y un debate amplio**, de forma que puedan ser abordados por los servidores públicos en el ámbito del desempeño de sus funciones.

II. Trascendencia a la ciudadanía

69. En caso de tener por acreditada la existencia de llamados expresos o inequívocos en los términos expuestos, la Sala Superior ha señalado que se debe verificar si los actos o expresiones **trascendieron al conocimiento de la ciudadanía**⁴⁴, a fin de sancionar únicamente aquellos casos en que se

⁴² Véanse las sentencias de los expedientes SUP-REP-535/2022 y SUP-REP-574/2022.

⁴³ Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-194/2017, el SUP-REP-10/2021, SUP-JE-21/2022 y SUP-REP-608/2022.

⁴⁴ Tesis XXX/2018 de rubro “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA”.



provoquen afectaciones a los principios de legalidad y equidad en la competencia.

70. Para tal efecto, se deben analizar las siguientes variables contextuales:
- a) **Tipo de audiencia** a la que se dirige el mensaje (ciudadanía en general o militancia) y el número de personas receptoras para definir la proporción de su difusión.
 - b) **Lugar o recinto** donde se llevó a cabo (público o privado, de acceso libre o restringido).
 - c) **Modalidades de difusión** de los mensajes (discurso en centro de reunión, mitin, promocional en radio y televisión, publicación o cualquier medio masivo de información).
71. Es importante identificar que el número de personas receptoras del mensaje exige un ejercicio aproximativo y no cantidades exactas, aunado a que se debe prestar especial atención a la parte o partes del mensaje que efectivamente se difundan para poder realizar un correcto análisis contextual, puesto que solo se está en posibilidad de sancionar efectivamente se difundieron llamados expresos o inequívocos a votar o a no hacerlo.⁴⁵

B. Caso concreto

72. El análisis de las publicaciones denunciadas se hará conforme a los parámetros anteriormente establecidos y atendiendo a los tres elementos que conforman los probables actos anticipados que se denuncian.

⁴⁵ Véase lo resuelto en el expediente SUP-REP-73/2019.

Elemento temporal

73. En el caso de las tres publicaciones se surte este elemento, puesto que todas fueron difundidas antes del inicio del proceso electoral federal 2023-2024 en el que, desde la óptica del denunciante, buscan influir. Dado que la difusión se llevó a cabo fuera del referido proceso, en el caso estamos ante probables **actos anticipados de campaña**.⁴⁶

Elemento personal

74. Para llevar a cabo el análisis de este elemento es necesario precisar que ninguna de las publicaciones denunciadas se llevó a cabo por Marcelo Ebrard, por lo que en la totalidad de casos estamos ante publicaciones realizadas por terceras personas que, a decir del denunciante, configuran la infracción que nos ocupa.
75. Aunado a lo anterior, es preciso señalar que en ningún caso se acredita que las publicaciones hubieren sido realizadas por orden o acuerdo con el referido servidor público, por lo cual no se identifica una relación directa o indirecta de este último para su emisión.

- **Publicaciones de la subsecretaría de asuntos multilaterales y derechos humanos y del secretario para AL y el Caribe**

76. Esta Sala Especializada considera que este elemento no se surte respecto de las personas servidoras públicas señaladas, por lo siguiente.

⁴⁶ Recordemos que para estar ante probables actos anticipados de precampaña debe surtir un elemento temporal consistente en que ya hubiera iniciado el proceso electoral involucrado, pero aun no hubiera empezado la etapa de precampañas, supuesto que no se surte en este expediente.



77. La Sala Superior ha establecido⁴⁷ una regla clara respecto de la posibilidad de que las personas servidoras públicas puedan ser consideradas sujetas activas de actos anticipados de campaña, consistente en que **es una condición necesaria para que se surta dicha calidad el que busquen para sí la postulación de alguna candidatura.**
78. Lo anterior porque, según dispone la Sala, la Ley Electoral⁴⁸ únicamente establece que son probables personas infractoras de actos anticipados de campaña *partidos políticos, aspirantes, precandidaturas y candidaturas (de partido o independientes)*, pero no las personas servidoras públicas, motivo por el cual únicamente podrán actualizar dicha infracción cuando busquen un beneficio personal de posicionamiento anticipado.
79. En el presente caso, ni de la publicación de Martha Delgado ni de la de Maximiliano Reyes se observa, siquiera de manera indiciaria, que busquen para sí la postulación de alguna candidatura.
80. El análisis integral de las publicaciones no conduce a identificar elementos visuales o auditivos que permitan extraer alguna referencia, directa o indirecta, a una aspiración personal de cara a un proceso electoral futuro.
81. Así lo asume el denunciante, que considera que las publicaciones se dirigen a beneficiar a Marcelo Ebrard, pero en ningún momento señala que las personas servidoras públicas aquí involucradas busquen un beneficio personal.

⁴⁷ Véase lo resuelto en el expediente SUP-JE-292/2022.

⁴⁸ Artículos 443, 445 y 446.

82. En consecuencia, **no se actualiza el elemento personal** respecto de estas dos publicaciones.
83. En todo caso, la Sala Superior estableció que el análisis de este tipo de conductas debe ser analizado a la luz de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad que son aplicables al ejercicio de recursos públicos por parte de las personas servidoras públicas, pero ese estudio corresponde al siguiente apartado de esta sentencia.
- ***Publicación en la cuenta de Twitter #ConMarceloSí (@ConMarceloSí)***
84. Respecto de esta publicación **tampoco se surte el elemento en estudio**, por lo siguiente.
85. De los elementos que obran en el expediente no es posible señalar que ni las personas que aparecen en el video ni Alberto Esteva Salina cuya cuenta de *Twitter* se vincula en la publicación, tengan el carácter de personas servidoras públicas, por lo cual es válido presumir que se trata de personas ciudadanas que emitieron un mensaje en *Twitter* y que no cuentan con una especial cualificación que permita tener por acreditado el elemento personal.
86. Lo anterior, pues atendiendo a la razón esencial del criterio citado en el punto que precede, la ciudadanía, de manera genérica, tampoco obra como sujeto activo de la infracción de actos anticipados de campaña, por lo cual no le es oponible este tipo de conducta.
87. Con base en todo lo expuesto, dado que no se configuró el elemento personal de los actos anticipados de campaña respecto de ninguna de las publicaciones involucradas, resulta improcedente realizar el estudio



del elemento subjetivo en la causa, por lo cual es **inexistente** la infracción en comento.

III. Uso indebido de recursos públicos

A. Marco normativo y jurisprudencial aplicable

88. El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, dispone que las personas servidoras públicas 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.
89. Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.
90. En esta línea, el artículo 5, inciso f), de la Ley General de Comunicación Social, dispone la prohibición de asignar recursos para comunicación social que pueda influir en las competencias electorales.
91. Por su parte, el artículo 449, párrafo primero, inciso d), de la Ley Electoral, establece como conducta sancionable a las personas en el servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.
92. Además, la Sala Superior ha determinado⁴⁹ que esta disposición

⁴⁹ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-163/2018.

constitucional impone deberes específicos a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, **humanos, materiales y económicos**.

93. En esta línea, también ha señalado que quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública. Además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.
94. Las restricciones a las personas titulares del Poder Ejecutivo en sus tres ámbitos de gobierno, desde esta perspectiva, garantizan los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio. Ello, puesto que no puede cumplirse con la obligación constitucional señalada si no se establecen limitaciones a la participación activa de aquellas personas en los procesos electorales.
95. Por su parte, tanto la Sala Superior⁵⁰ como esta Sala Especializada han sostenido que el deber de aplicar los recursos públicos con imparcialidad también aplica para el uso de las redes sociales, puesto que, tal como se ha señalado en esta sentencia, dichos mecanismos también constituyen medios comisivos de infracciones electorales y su uso por parte de las personas servidoras públicas debe regirse por el referido principio constitucional.
96. En esta línea, la Sala Superior ha desarrollado⁵¹ que el uso de las redes

⁵⁰ Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-74/2019 y acumulados.

⁵¹ Sentencia emitida en el expediente SUP-REP-416/2022 y acumulados.



sociales por parte de las personas servidoras públicas no implica el uso de recursos siempre y cuando: **i)** se trate de mensajes espontáneos; **ii)** no se advierta alguna sistematicidad en los mensajes; **iii)** en el mensaje o el uso general que se le da a la cuenta no se resalten elementos propios de la función pública que realice que permitan advertir que se trata de una cuenta oficial y no personal; **iv)** no se coaccione el voto a favor o en contra de alguna opción política valiéndose de su cargo público.

97. De esta manera, el uso de recursos públicos de cualquier tipo debe apegarse a las exigencias que el principio de equidad impone en el marco de las competencias electorales.

B. Caso concreto

98. En principio es necesario señalar que la publicación realizada en la cuenta de Twitter #ConMarceloSí (@ConMarceloSi) no actualiza la infracción que nos ocupa, puesto que la totalidad de personas involucradas en el material difundido son ciudadanas que no tienen la calidad de servidoras públicas, por lo cual no les es oponible el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución, puesto que no ejercen recursos públicos.
99. Respecto de las publicaciones realizadas en las cuentas de la subsecretaría de asuntos multilaterales y derechos humanos y del secretario para AL y el Caribe tampoco se actualiza la infracción que nos ocupa, por lo siguiente.
100. Si bien ya se estableció que las publicaciones realizadas adquieren la misma relevancia pública las personas titulares de las cuentas de *Twitter* involucradas por las características y configuración de las cuentas mismas, las publicaciones que se analizan se encuadran dentro

de los márgenes que impone el uso imparcial de recursos y, no generan vulneración a la equidad en ningún proceso electoral.

101. De la publicación realizada en la cuenta de Maximiliano Reyes únicamente se observa una foto de Marcelo Ebrard y la mención de que dicha persona “con Marcelo sí”, lo que si bien puede suponer una especie de respaldo a este servidor público, no se identifica para qué objetivo, ni se precisa algún objetivo concreto ni se hace mención a un cargo público.
102. Respecto de la publicación de Martha Delgado, se observan menciones al nombre “Marcelo” y personas ciudadanas que aparecen en un video y se reitera ese nombre pero, a diferencia de la publicación anterior, no se realizan referencias directas a Marcelo Ebrard, por lo cual no se advierte siquiera unidireccionalidad del mensaje hacia dicha persona.
103. Se observa el uso compartido del *hashtag* #ConMarceloSí, pero ello no lleva de manera ineludible a sostener que a la emisión de las publicaciones involucradas subyazca una sistematicidad en el actuar, puesto que en el expediente no obra constancia alguna que permita advertir que estos mensajes formaran parte de una estrategia de posicionamiento de algún mensaje tendente a influir en algún proceso electoral.
104. Se trata de la emisión de dos publicaciones por dos distintas personas servidoras públicas que, si bien comparten un *hashtag*, no presentan mensajes o contenidos homogéneos, ni se observa que dentro de su proceder cotidiano en el uso de sus cuentas emplearan sistemáticamente este tipo de mensajes de manera coordinada para potenciar su difusión.



105. Por último, de las publicaciones tampoco se extrae algún mensaje o referencia tendente a posicionar a Marcelo Ebrard de cara a un proceso electoral mediante la coacción ciudadana al condicionar algún programa gubernamental para inducir el voto en su favor o la amenaza de no acceder algún beneficio, de modo que se direcciona el comportamiento electoral de la ciudadanía.
106. En consecuencia, esta Sala Especializada considera que las publicaciones analizadas no cumplen con elementos que traduzcan su emisión en el uso indebido de recursos públicos conforme a lo que ha señalado la Sala Superior, por lo cual resulta **inexistente** la presente infracción.
107. No obstante, se dejan a salvo los derechos del partido quejoso para que haga valer, ante la vía que considere adecuada, la posible infracción a las normas administrativas que rigen al servicio público respecto al uso indebido de recursos públicos, toda vez que este órgano jurisdiccional ya se pronunció por las cuestiones que competen al régimen sancionador electoral.
108. Con base en todo lo expuesto y en atención a que se determinó la inexistencia de la totalidad de infracciones denunciadas, resulta **inexistente**, a su vez, la obtención de un beneficio indebido en favor de MORENA.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Son **inexistentes** las infracciones denunciadas.

NOTIFÍQUESE en términos de la normativa aplicable.

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por unanimidad de votos de las magistraturas que la integran y el magistrado en funciones, con el voto razonado de la magistrada Gabriela Villafuerte Coello, ante la secretaria general de acuerdos en funciones, 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, así como el Acuerdo General de la Sala Superior 4/2022, que regula, entre otras cuestiones, las sesiones presenciales de las Salas del Tribunal Electoral.



ANEXO ÚNICO

Elementos de prueba

- 1. Documental pública⁵².** Acta circunstanciada de trece de septiembre, en donde se certificó la existencia de las publicaciones señaladas en el escrito de queja y alojadas ligas electrónicas de la página de Internet denominada Aristegui Noticias y de la red social de *Twitter*, cuyo contenido es alusivo a presuntas manifestaciones de Marcelo Ebrard.
- 2. Documental⁵³.** Escrito de quince de septiembre, del subsecretario para AL y el Caribe en el que informa que la cuenta de *Twitter* identificada con el usuario @maximilianoreyz es su cuenta personal y administrada por él mismo. Señala que la publicación denunciada se realizó con la finalidad de mostrar apoyo en las actividades cotidianas del secretario de relaciones exteriores, aunado a que no contrató publicidad para su difusión.
- 3. Documental⁵⁴.** Oficio ASJ-42384 de dieciséis de septiembre de Marcelo Ebrard, mediante el cual manifiesta que no administra la cuenta de *Twitter* @ConMarceloSi, desconociendo quién lo hace. Informa que no solicitó ni a Martha Delgado ni a Maximiliano Reyes la publicación de los mensajes de *Twitter* que fueron denunciados. Comunica que Alberto Esteva no pertenece a la plantilla laboral de la cancillería.
- 4. Documental⁵⁵.** Escrito de diecinueve de septiembre de la subsecretaria de asuntos multilaterales y derechos humanos, en el cual informa que la cuenta de *Twitter* @marthadelgado es su cuenta personal y es administrada por ella misma. Señala que la finalidad

⁵² Hojas 71 a 97 del expediente.

⁵³ Hojas 113 a 114 del expediente.

⁵⁴ Hojas 116 a 118 del expediente.

⁵⁵ Hojas 182 a 183 del expediente.

de dicha publicación fue ejercer su derecho a la libertad de expresión y que no contrató publicidad para su difusión.

5. **Documental**⁵⁶. Escrito de diecinueve de septiembre del subsecretario para AL y el Caribe en el cual informa a la autoridad instructora el retiro de la publicación denunciada, en cumplimiento al acuerdo de medidas cautelares.
6. **Documental pública**⁵⁷. Acta circunstanciada de veinte de septiembre, en donde se verificó el cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, identificado con la clave ACQyD-165/2022, correspondiente al retiro de las publicaciones de *Twitter* que fueron denunciadas.
7. **Documental**⁵⁸. Escrito de veinte de septiembre de la subsecretaria para asuntos multilaterales y derechos humanos, informa a la autoridad instructora el retiro de la publicación denunciada, en cumplimiento al acuerdo de medidas cautelares.
8. **Documental pública**⁵⁹. Oficio de veintiuno de septiembre, del representante legal del secretario de relaciones exteriores, en el cual informa que se requirió al jefe de unidad para América del Norte, al subsecretario para américa latina y el caribe, a la subsecretaria para asuntos multilaterales y derechos humanos, a la directora ejecutiva de la agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo, el consultor jurídico y a todos los funcionarios de alto nivel de la cancillería, para que acaten la medida cautelar dictada por la consejera electoral y presidenta de la comisión de quejas y denuncias del INE.

⁵⁶ Hojas 214 a 216 del expediente.

⁵⁷ Hojas 226 a 229 del expediente.

⁵⁸ Hojas 232 a 236 del expediente.

⁵⁹ Hoja 256 del expediente.



- 9. Documental privada⁶⁰.** Escrito de veintiuno de septiembre de Twitter México, S.A. de C.V., mediante el cual informa que es Twitter, Inc. la empresa responsable de la plataforma *Twitter* por lo que es la única que puede dar atención a requerimientos relativos a las cuentas de usuarios de la misma.
- 10. Documental pública⁶¹.** Acta circunstanciada de veintisiete de septiembre, en donde se certificó el intento fallido de ingreso de personal de la UTCE a la plataforma de recepción de requerimientos de Twitter Inc., a través de la siguiente dirección electrónica: https://legalrequests.twitter.com/forms/landing_disclaimer. Asimismo, se certificó el contenido de la conferencia matutina del presidente de los Estados Unidos Mexicanos de trece de julio de dos mil veintiuno.
- 11. Documental privada⁶².** Escrito de treinta de septiembre de Twitter México, S.A. de C.V., mediante el cual reitera el señalamiento de que no es la administradora ni dueña de la plataforma *Twitter*, por lo cual no tiene control respecto de los datos de sus personas usuarias o sus publicaciones.
- 12. Documental pública⁶³.** Oficio INE/DERFE/STN/24817/2022 de trece de octubre en el que el secretario técnico normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE informa que se localizó un registro coincidente con el nombre de Alberto Esteva Salinas y señala el domicilio correspondiente.
- 13. Documental privada⁶⁴.** Escrito de trece de octubre, mediante el cual MORENA informa que después de una búsqueda por nombre

⁶⁰ Hojas 294 a 298 del expediente.

⁶¹ Hojas 305 a 317 del expediente.

⁶² Hojas 338 a 341 del expediente.

⁶³ Hojas 366 a 367 del expediente.

⁶⁴ Hojas 371 a 373 del expediente.

en el sistema de verificación del padrón de personas afiliadas a los partidos políticos, no se encontraron coincidencias con el nombre de Alberto Esteva y/o Alberto Esteva Salinas. Refiere que ese ciudadano no ha sido postulado por el partido para un cargo de elección popular, ni ha ostentado algún cargo en el partido.

- 14. Documental privada⁶⁵.** Escrito de dieciocho de octubre, en el cual Alberto Esteva Salinas informa que la cuenta de *Twitter* @AlbertoEsteva es administrada por él mismo. Por otro lado, manifiesta que no administra la cuenta de *Twitter* @ConMarceloSi.
- 15. Documental privada⁶⁶.** Correo de diecinueve de octubre, en el que Twitter Support, de Twitter Inc. comunica que, hecha una revisión de la cuenta y la información provista en el requerimiento realizado por la UTCE, no puede responder al proceso legal local y la solicitud debe realizarse de conformidad con un tratado de asistencia legal mutua a través de los tribunales de Irlanda o de Estados Unidos, o a modo de carta rogatoria.
- 16. Documental pública⁶⁷.** Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/03226/2022 de catorce de octubre, en el que la encargada del despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE informa que no se encontró coincidencia de Alberto Esteva y/o Alberto Esteva Salinas dentro del padrón de personas afiliadas a MORENA. Tampoco se encontró registro como candidato a cargos de elección popular en el periodo comprendido de dos mil catorce a la fecha, ni como integrante de órganos de dirección a nivel nacional y/o estatal de ese partido político.

17. Instrumental de actuaciones.

⁶⁵ Hoja 387 del expediente.

⁶⁶ Hojas 391 a 392 del expediente.

⁶⁷ Hojas 416 a 419 del expediente.



18. Presuncional.

Reglas para valorar los elementos de prueba

De acuerdo con el artículo 461 de la Ley Electoral serán objeto de prueba los hechos controvertidos y no lo será el Derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos, mientras que el diverso 462 de la misma ley, dispone que las pruebas admitidas y desahogadas serán valoradas en su conjunto.

Tomando como base lo anterior, las documentales públicas, dada su propia y especial naturaleza, tendrán valor probatorio pleno al haber sido emitidas por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones, siempre que no exista elemento de prueba que desvirtúe su autenticidad o la veracidad de los hechos a que se refieran. Ello, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral.

Por su parte, las documentales privadas y las pruebas técnicas en principio sólo generan indicios, por lo que para constituir prueba plena sobre la veracidad de los hechos a los que hacen referencia deberán 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. Esto, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, incisos b) y c), así como 462, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral.

Respecto del contenido de los elementos de prueba relacionados con respuestas a diligencias de investigación emitidas por personas que, además de imputadas en la presente causa tienen el carácter de autoridades del Estado, su valor probatorio dependerá del contenido de la documentación o constancias que se analicen.

VOTO RAZONADO ⁶⁸

Expediente: SRE-PSC-188/2022

Magistrada: Gabriela Villafuerte Coello

1. Veo que nuevamente nos encontramos ante este tipo de asuntos que la lógica me dice serán cada vez más frecuentes e inevitablemente me invitan a la reflexión⁶⁹, lo cual comparto con las partes involucradas y principalmente, con la ciudadanía; pues nuestras sentencias impactan al sistema democrático en el que vivimos todas y todos.
2. Este caso me hizo pensar en el vínculo que tienen los partidos políticos con la gente durante la renovación periódica de las personas en el poder, así como las actividades y responsabilidades que asumen dentro y fuera de los procesos electorales en los que se dan esos relevos.
3. Esa división es muy importante porque delimita los plazos, los actos y las finalidades que asumirán frente a la ciudadanía.
4. Cuando están en los comicios, las labores de los partidos políticos se encaminan a convencer al electorado para que elijan sus precandidaturas o candidaturas, por lo que les acercan información sobre sus propuestas, documentos básicos y su plataforma electoral⁷⁰. Mientras que en el periodo ordinario⁷¹ se encargan de fomentar la cultura democrática, transmitir su ideología, incrementar el número de personas afiliadas o capacitar a la militancia.
5. En la lógica de esas obligaciones diferenciadas ¿los partidos pueden presentar a las personas aspirantes a la presidencia de la República en el proceso de 2024?, ¿la gente quiere ver eso cómo actividad de los partidos?

⁶⁸ Como juzgadora de un órgano colegiado, las normas legales y reglamentarias me permiten realizar posiciones diferentes en las sentencias que emitimos, en términos de lo previsto en el artículo 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

⁶⁹ Como sucedió en los procedimientos especiales SRE-PSC-121/2022, SRE-PSC-127/2022 y SRE-PSC-134/2022.

⁷⁰ Dependiendo si están en precampaña o campaña.

⁷¹ Artículo 5, párrafo 1, fracción III, inciso n), del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.



6. Para contestar estas preguntas quiero recordar la regulación que se hizo de las precampañas en el entonces COFIPE de 2007, porque eran una *realidad que carecía de normas*⁷² y esa situación dio pie a actos discrecionales y abusos, porque duraban más de un año, utilizaban recursos privados sin control y en la práctica se convirtieron en actos anticipados de campaña, lo que afectaba la equidad en la contienda. De ahí la necesidad de legislar la fase que ya se daba de hecho.
7. Ahora, de regreso a las interrogantes, advierto que los partidos y las personas aspirantes en cada sucesión presidencial restan importancia a su relación con la ciudadanía y realizan actividades distintas a las que ordinariamente están obligadas.
8. Por ejemplo, en la elección del titular del Ejecutivo Federal en 2018, diversas personas aspirantes demostraron interés⁷³ en contender por dicho cargo desde el 20 de agosto de 2016 cuando el proceso empezó en septiembre de 2017, es decir, con más de un año de anticipación y ahora empiezan estos actos en mayo de 2022, cuando el proceso arrancará en septiembre de 2023, con lo que es evidente que el lapso de la anticipación es mayor en cada comicio federal.
9. En principio, es válido y razonable que toda persona tenga aspiraciones a ser titular del Poder Ejecutivo Federal, pero veo riesgos latentes producto de ese anhelo: los partidos políticos marginan sus obligaciones y el funcionariado público relega a un segundo plano las labores propias de su cargo para desempeñar otro tipo de actividades.
10. Con ese proceder diluyen la esencia de la democracia y pueden generar la impresión equivocada en la ciudadanía que hay una **campaña permanente de aquí al 2024**, como si fuera un **gran proceso electoral**,

⁷² Exposición de motivos del 4 de diciembre de 2007 por la que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷³ Mediante publicaciones en redes sociales (*Twitter*, *Facebook* y *YouTube*), entrevistas en radio y televisión, asambleas, eventos partidistas, notas en periódicos digitales, *spots* o reuniones.

con el respaldo de partidos políticos y en ocasiones, aunque no es el caso, desde la presidencia de México⁷⁴.

11. Esto implica que las y los actores políticos, aprovechen cualquier vía o medio para captar la atención de la gente, no importa el contexto o espacio; tratan de guardar en la memoria colectiva un signo distintivo de identificación porque éste se convierte en un mensaje que puede resultar provechoso para un fin próximo (entre ellos, el participar en un futuro proceso electoral); se instalan en el imaginario como un producto político o una oferta electoral⁷⁵.
12. En este terreno, la imagen pública de la persona es un mensaje y parte de una estrategia de campaña **permanente**, que puede hacer que se le brinde el apoyo que pide directa o implícitamente.
13. Dichas conductas enrarecen el contexto social y el ambiente jurisdiccional, porque vemos situaciones atípicas del relevo presidencial, que no están reguladas en la norma y que no resuenan con la esencia de los principios electorales y del servicio público, tal como acontecía en su momento con las precampañas.
14. Aquí quiero citar al jurista israelí Aharon Barak quien dijo “*La ley debe ser estable, pero no puede permanecer inmóvil*”; y ¡cuánta razón tiene!, porque las normas deben adecuarse a las realidades que están en continua evolución.
15. Si bien, de primera impresión parece que podemos usar los precedentes que resolvimos en 2016 y 2017, en los que dijimos que las infracciones eran inexistentes porque eran actos futuros de realización incierta, es inevitable voltear a ver que los contextos y conductas actuales tienen

⁷⁴ Por ejemplo, en la conferencia matutina del 17 de mayo, le preguntaron al presidente de la República si Claudia Sheinbaum y Marcelo Ebrard harían campaña los fines de semana, a lo que respondió que si tienen tiempo, no descuidan sus ocupaciones y no usan presupuesto, pueden hacerlo porque son “*ciudadanos*”.

⁷⁵ Orejuela, S. (2009) Personalización Política: la imagen del político como estrategia electoral. Revista de Comunicación. (8). P 60-83.



matices que les diferencian, como la modernización y diversificación de las redes sociales; que antes la calidad de las personas aspirantes era *variada* (ciudadanas, periodistas o servidoras públicas) y de diferentes fuerzas políticas, incluso hoy vivimos una pandemia que modificó la forma de comunicarnos.

16. Estas actividades cambiantes demandan examinar nuestro marco jurídico para normar la realidad del hoy, con preceptos que resuenen y vibren fuerte para brindar seguridad, consistencia y permanencia en la sociedad, con la que hay una deuda de credibilidad y confianza.
17. El principal socio de las personas juzgadoras: el Poder Legislativo, debe considerar todas estas situaciones, para asegurar la estabilidad a través del cambio que se proponga en las normas.
18. Así las y los legisladores podrían conceptualizar el ejercicio real y objetivo que hacen los partidos y las personas que aspiran a participar en la elección presidencial de 2024 y determinar si será parte de sus actividades, así como la regulación específica de cuestiones técnicas, económicas o temporales.
19. De modo que las partes involucradas en la renovación de los poderes se conduzcan conforme a las normas diseñadas a partir de la realidad, en donde la ciudadanía pueda hacerse escuchar a través de entrevistas, encuestas, cuestionarios o iniciativa popular para darle insumos a las personas legisladoras, como parte de la cultura democrática, si es que así lo desea.
20. Asimismo, es importante el ejercicio de conciencia del funcionariado público y de los institutos políticos para que se conduzcan éticamente de manera voluntaria y actúen con moderación, mesura y autocontención en sus expresiones, publicaciones o actuaciones, de

modo que vuelvan a poner en el centro de sus acciones a la gente y respeten su derecho a un voto libre.

21. Estas son las razones que me llevan a emitir este **voto razonado**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General de la Sala Superior 4/2022, que regula, entre otras cuestiones, las sesiones presenciales de las Salas de este Tribunal.