

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SRE-PSC-484/2024

PROMOVENTE: Partido Acción Nacional

PARTES INVOLUCRADAS: Ma. del Rosario Piedra Ibarra y otros.

MAGISTRADA EN FUNCIONES: Mónica Lozano Ayala

SECRETARIO: Santiago Jesús Chablé Velázquez

COLABORARON: Oscar Faz Garza, María Esther Román Olea, Rosa María Pérez Ponce y Mariana Hernández Nolasco

Ciudad de México, a cinco de septiembre del 2024¹.

La Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta la siguiente **SENTENCIA**:

ANTECEDENTES

I. Proceso electoral federal (PEF) 2023-2024

(1) El siete de septiembre de 2023, inició el proceso electoral federal 2023-2024, cuyas fechas relevantes fueron las siguientes:

- **Precampaña:** 20 de noviembre de 2023 al 18 de enero.
- **Intercampaña:** 19 de enero al 29 de febrero.
- **Campaña:** Del uno de marzo al 29 de mayo.
- **Jornada electoral:** Dos de junio².

¹ Todas las fechas corresponden al 2024, salvo mención en contrario.

² Para mayores referencias puede consultarse el Calendario del Proceso Electoral Federal Ordinario 2023-2024 en el enlace electrónico https://www.te.gob.mx/media/files/calendarioElectoral/Calendario_2023-2024.pdf

II. Instrucción³ de los procedimientos especiales sancionadores (PES)

- (2) **1. Primera queja.** El 8 de marzo, el Partido Acción Nacional (PAN)⁴ denunció que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y su titular Ma. del Rosario Piedra Ibarra (Rosario Piedra), vulneraron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, usaron indebidamente recursos públicos y difundieron propaganda gubernamental en periodo prohibido.
- (3) También señaló a Claudia Sheinbaum Pardo (Claudia Sheinbaum), entonces candidata a la presidencia de la República, por el beneficio indebido que supuestamente obtuvo por la intervención de la CNDH, así como a MORENA, Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM) por faltar a su deber de cuidado y a quienes resulten responsables.
- (4) Lo anterior, derivado de la publicación del Primer Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia (Primer Informe).
- (5) Además, el partido solicitó el dictado de medidas cautelares para suspender la difusión del informe en cuestión
- (6) **1.1. Registro, diligencias y admisión.** El 9 de marzo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) de la Secretaría Ejecutiva del INE registró la queja⁵, ordenó diversas diligencias y, el 12 de mayo, la admitió.

³ Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, la instrucción se refiere al curso o desarrollo que sigue un proceso o expediente que se está formando. Véase: Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., [versión 23.7 en línea], disponible en: <https://dle.rae.es/instrucci%C3%B3n>

⁴ Mediante Víctor Hugo Sondón Saavedra, representante del partido ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE).

⁵ UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024.



- (7) **2. Segunda queja.** El 19 de marzo, el PAN presentó una queja en los mismos términos, esta vez por la publicación del Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia (Segundo Informe).
- (8) Asimismo, el partido solicitó el dictado de medidas cautelares para suspender la difusión del informe en cuestión.
- (9) **2.1. Registro, diligencias, admisión y acumulación.** El 20 de marzo, la UTCE registró la queja⁶ y ordenó diligencias.
- (10) El 12 de mayo admitió a trámite la denuncia y declaró la acumulación al expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/PEF/718/2024.
- (11) **3. Medidas cautelares (Acuerdo ACQyD-INE-215/2024).** El 13 de mayo, la Comisión de Quejas y Denuncias (**Comisión de Quejas**) del INE las negó al tratarse de hechos consumados de manera irreparable. También declaró improcedente el dictado de la tutela preventiva al ser hechos futuros de realización incierta. Esta determinación no fue impugnada.
- (12) **4. Audiencia de pruebas y alegatos.** El 12 de julio, se ordenó emplazar a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se celebró el 19 siguiente.
- (13) Cabe señalar que, con motivo de la información obtenida durante la investigación se determinó llamar al procedimiento a Francisco Javier Emiliano Estrada Correa (Francisco Estrada), María José López Lugo (María López), Jazmín Cisneros López (Jazmín Cisneros), Claudia Fernández Jiménez (Claudia Fernández), Juan José Sánchez González

⁶ UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024.



(Juan Sánchez), Pablo Cervantes Méndez (Pablo Cervantes) y Rosy Laura Castellanos Mariano (Rosy Castellanos), por su participación en la probable comisión de las infracciones denunciadas.

III. Trámite ante la Sala Especializada

- (14) **1. Recepción, revisión y turno a ponencia.** Cuando llegó el expediente a la Sala Especializada, se revisó su integración y el cuatro de septiembre, el magistrado presidente le asignó la clave **SRE-PSC-484/2024** y lo turnó a la ponencia de la magistrada en funciones Mónica Lozano Ayala, quien en su oportunidad lo radicó y propuso el proyecto de acuerdo

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia

- (15) Esta Sala Especializada es competente para resolver el PES porque se denuncia la supuesta vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, el uso indebido de recursos públicos, la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como el beneficio indebido de una candidatura y los partidos postulantes, con un posible impacto en el PEF 2023-2024⁷.
- (16) No pasa desapercibido para este órgano colegiado que, durante la etapa de investigación, la presidenta de la CNDH alegó la falta de competencia por parte de las autoridades electorales de investigar y,

⁷ Con fundamento en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso h), 173, 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); 444, párrafo 1, inciso d) y artículo 445, párrafo 1, inciso f), 449, párrafo 1, incisos d), e), f) y g), 470, 475 y 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); así como la jurisprudencia 25/2015 de la Sala Superior, de rubro: **"COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES"**.



en su caso, determinar la existencia de responsabilidades atribuibles a las personas del servicio público aparentemente involucradas⁸.

- (17) Al respecto, es necesario precisar que, conforme a la normativa electoral, la UTCE es la encargada de instruir el PES cuando se denuncia la vulneración a la base III del artículo 41 o los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional⁹.
- (18) Por su parte, esta Sala Especializada tiene la atribución el resolver el PES¹⁰, lo cual hará una vez que la autoridad investigadora le remita el expediente¹¹.
- (19) Ahora, el hecho de que se haya denunciado a personas del servicio público que laboran en un órgano constitucional autónomo (OCA) no impide que las autoridades electorales puedan conocer del asunto.
- (20) El artículo 442, párrafo 1, inciso f), de la LEGIPE, establece que las autoridades o las personas del servicio público de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los Poderes locales; órganos de gobierno municipales, de la Ciudad de México; OCAS, y cualquier otro ente público pueden ser son sujetos responsables por infracciones cometidas a las disposiciones electorales.
- (21) A su vez, el artículo 449, párrafo 1, de la LEGIPE nos indica que constituyen infracciones por parte de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral y el

⁸ Véanse fojas 283 a 287, así como 469 a 473 del cuaderno accesorio único.

⁹ Artículos 449 y 470, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

¹⁰ Artículo 475, párrafo 1, de la LEGIPE.

¹¹ Artículo 476, párrafos 1 y 2 de la LEGIPE



incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, cuando la conducta afecte la equidad en la contienda entre los partidos políticos, las personas aspirantes, las precandidaturas y candidaturas durante los procesos electorales.

- (22) Por tales motivos, toda denuncia que implique la comisión de infracciones contrarias a la normativa electoral, en términos de las disposiciones anteriormente referidas, que tengan vinculación con la equidad en la contienda o trastoquen el modelo de comunicación política deberán ser conocidos por la autoridad instructora y resueltos por este órgano jurisdiccional.

SEGUNDA. Análisis de la suspensión del procedimiento.

- (23) La presidenta de la CNDH solicitó a la UTCE dejar sin efectos los apercibimientos que le hizo dicha autoridad durante la instrucción, así como la suspensión de la sustanciación del PES¹².
- (24) Respecto a dichas solicitudes, este órgano jurisdiccional carece de competencia para analizarlas ya que, en caso, de existir alguna irregularidad, esto debió controvertirse mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, conforme a la línea jurisprudencial de la Sala Superior¹³.

TERCERA. Causales de improcedencia

- (25) En sus alegatos, el PVEM sostuvo que la queja debió desecharse, ya que el PAN no aportó medios de prueba para respaldar su queja al solo

¹² Fojas 212 a 216 del cuaderno accesorio único.

¹³ Véase el SUP-REP-364/2022 y SUP-REP-373/2022 acumulados y SUP-REP-665/2024.

señalar enlaces electrónicos, los cuales no hacen prueba plena de la responsabilidad del partido¹⁴.

- (26) Por su parte, Rosario Ibarra expuso que el PES era improcedente porque no se actualizaba una infracción a la normativa electoral, en términos del artículo 470 de la LEGIPE¹⁵.
- (27) Estas causales deben desestimarse porque el PAN, en su queja, aportó diversos enlaces electrónicos que consideró como pruebas idóneas para iniciar el procedimiento; además, la determinación sobre el valor y eficacia probatoria de éstos es una cuestión que corresponde al estudio de fondo.
- (28) Respecto a los argumentos expuestos por la presidenta de la CNDH, los mismos son infundados porque la actualización o no de las infracciones en este asunto es un análisis propio del fondo del asunto.
- (29) Además, conforme a la línea jurisprudencia de la Superioridad¹⁶, toda conducta con un posible impacto en el proceso electoral debe tramitarse a través de un PES.

TERCERA. Argumentos de las partes¹⁷

- (30) El PAN señaló¹⁸:
- La CNDH debe mantenerse alejada de intereses políticos, ya que su autonomía se basa en el principio de imparcialidad. Sin

¹⁴ Fojas 648 a 667 del cuaderno accesorio único.

¹⁵ Fojas 212 a 216 del cuaderno accesorio único.

¹⁶ Véase la jurisprudencia de Sala Superior 9/2022, de rubro "*PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL Y, POR EXCEPCIÓN, EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN NACIONAL Y SIMILARES)*".

¹⁷ En este apartado se expone una síntesis de los argumentos expuestos por las partes durante la sustanciación del procedimiento.

¹⁸ Fojas 2 a 73 y 269 a 327 del cuaderno accesorio único.



embargo, los informes denunciados contienen pronunciamientos parciales con el fin de posicionar y respaldar a Claudia Sheinbaum.

- Estos suponen una intervención de la Comisión mediante la emisión de propaganda en favor de Claudia Sheinbaum y en contra de la candidata presidencial del denunciante.
- Se realizan calificativos y juicios de valor parciales respecto de diversos pronunciamientos en favor de Claudia Sheinbaum, lo que afecta a las demás opciones políticas.
- Constantemente se defiende al presidente de la República y a Claudia Sheinbaum de diversas críticas, imputa a diversas figuras de la oposición actos negativos e, incluso, atribuye, sin prueba alguna, responsabilidades administrativas en su contra.
- Así, a lo largo de los informes se atribuyen cualidades y acciones negativas a la oposición y positivas a Claudia Sheinbaum.
- Esta actitud parcial se ha desarrollado a lo largo del mandato de la presidenta de la CNDH, quien tiene una tendencia parcial en favor del presidente de la República y su partido.
- Los informes implican el uso de recursos públicos para elaborar, difundir y publicar informes sobre temas electorales en los cuales no tiene competencia la Comisión, con el fin de influir en la voluntad ciudadana.
- Los informes constituyen propaganda gubernamental, al encontrarse alojado en el sitio y contener los emblemas institucionales de la CNDH.
- Las críticas hacia quienes presentaron impugnaciones en contra del Primer Informe constituyeron una actuación parcial que perjudicó electoralmente a la oposición.



- La CNDH se constituyó como órgano vigilante del PEF, lo que invadió las competencias del INE, en contravención de los artículos 41 y 102 de la Constitución Federal.

(31) MORENA se defendió¹⁹:

- No existe prueba alguna de la falta al deber de cuidado del partido, al no ser responsable de las actuaciones de personas del servicio público.
- Los Informes solamente promocionan los derechos humanos con el fin de fomentar la confianza de la ciudadanía mediante información y valoraciones objetivas, sin pretender influir en favor o en contra de alguna candidatura.
- Lo anterior, a fin de combatir la desinformación y mejorar la calidad del debate público y de la competencia electoral, garantizando, en forma preventiva, el derecho a la democracia.
- No se acredita que Claudia Sheinbaum y/o MORENA hayan tenido conocimiento previo de los informes denunciados, por lo que no se actualiza la infracción imputada.

(32) El PT sostuvo que no se vertió expresión alguna en favor del partido, ni siquiera que le identifique, además, no tenía conocimiento de los hechos, por lo que no se actualiza la infracción imputada²⁰.

(33) El PVEM²¹:

- El partido no tiene la calidad de garante respecto de la CNDH, por lo que no se actualiza la falta al deber de cuidado. Por lo mismo,

¹⁹ Fojas 668 a 689 del cuaderno accesorio único.

²⁰ Fojas 645 a 647 del cuaderno accesorio único.

²¹ Fojas 648 a 667 del cuaderno accesorio único.



no puede actualizarse el beneficio indebido, pues no tiene relación alguna con la Comisión denunciada.

- Los informes denunciados no generan un beneficio en favor de Claudia Sheinbaum, por lo que no se actualiza la vulneración al artículo 134 constitucional por el uso de recursos públicos o la posible vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.
- No se da el beneficio indebido ni para Claudia Sheinbaum ni para el partido, pues los informes solamente garantizan el acceso a la información de la población, por lo que se trata de un ejercicio de rendición de cuentas.

(34) Claudia Sheinbaum²² señaló que no existe prueba alguna que demuestre la comisión de las conductas atribuidas a ella.

(35) Rosario Piedra²³, Juan Sánchez²⁴, Francisco Estrada, Rosy Castellanos, María López, Claudia Fernández y Jazmín Cisneros²⁵, en similares términos, alegaron:

- La CNDH, a partir de una lectura progresiva e indivisible de los derechos humanos, tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con los derechos políticos.
- Conforme al artículo 13 de la LCNDH, las personas funcionarias públicas de la Comisión no pueden ser objeto de investigación derivado del ejercicio de sus funciones.
- Los informes no fueron emitidos por las personas denunciadas, sino que fue un acto institucional de la CNDH. Además, no es posible

²² Fojas 638 a 641 del cuaderno accesorio único.

²³ Fojas 690 a 699 del cuaderno accesorio único.

²⁴ Fojas 700 a 715 del cuaderno accesorio único.

²⁵ Fojas 716 a 724 del cuaderno accesorio único.



determinar la participación individual de cada una de las personas emplazadas.

- Por lo mismo, no puede atribuirse el uso indebido de recursos públicos ni la vulneración a los principios constitucionales.
- No se acredita la responsabilidad de las personas emplazadas, ya que de conformidad con los artículos 442 y 449 de la LEGIPE las personas servidoras públicas solo pueden ser responsables de las infracciones cuando sean difundidas por cualquier medio de propaganda gubernamental o se incumpla el principio de imparcialidad. Sin embargo, no hay prueba que permita determinar el despliegue de este tipo de actos.
- No existe prueba de que los actos se firmaran por la presidenta de la Comisión o exista prueba de su participación en los hechos denunciados. Además, no puede entenderse que ella colaboró en dicho acto, pues fue de carácter institucional en apego a las facultades de la Comisión, por lo que tampoco pudo realizar un uso indebido de recursos públicos.
- La restricción constitucional en materia electoral solo debe entenderse respecto de procedimientos de queja contra actos u omisiones de naturaleza administrativa en materia electoral.
- Así, la Comisión tiene facultad para difundir la cultura de la paz mediante la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos. Lo que implica una ampliación de competencia sin restricciones para los actos que sean para una mejor protección de los derechos humanos en el país.
- Los informes no pueden ser considerados como propaganda gubernamental, pues no difunden programas, acciones, obras o logros de la CNDH, sino que son un ejercicio de transparencia y

acceso a la información. Tampoco se tratan de propaganda electoral.

- Suponiendo sin conceder que se tratara de un acto ilícito, este no tuvo determinancia en los resultados electorales.

QUINTA. Pruebas y hechos acreditados²⁶

- (36) MORENA objetó el contenido, alcance y valor de las pruebas técnicas; sin embargo, esta fue genérica, que no controvirtió frontalmente la eficacia de los medios de convicción.
- (37) Así, el partido se limitó a expresar que las probanzas no son suficientes para demostrar la actualización de una infracción electoral, al tratarse de pruebas técnicas que sólo tienen fuerza indiciaria. Esta circunstancia será objeto del estudio de fondo, toda vez que los argumentos expuestos por MORENA no restan eficacia a las pruebas que deberán ser valoradas por este órgano jurisdiccional.
- (38) Ahora, las pruebas que existen en el expediente sirven para acreditar lo siguiente:

²⁶ **Reglas de valoración:** Las pruebas documentales públicas ostentan pleno valor probatorio, al ser emitidas por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones, en términos de lo dispuesto por los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la LEGIPE. En relación con las documentales privadas y técnicas, tomando en consideración la propia y especial naturaleza de estas, en principio sólo generan indicios, y harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, en términos de los artículos 461, párrafo 3, inciso b) y c), y 462 párrafos 1 y 3, de la LEGIPE, así como la jurisprudencia 4/2014 de título "**PRUEBAS TÉCNICAS. SON INSUFICIENTES, POR SÍ SOLAS, PARA ACREDITAR DE MANERA FEHACIENTE LOS HECHOS QUE CONTIENEN**". Asimismo, son aplicables los criterios siguientes: tesis relevante XLIII/2024, emitida por la Sala Superior de este tribunal electoral, de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SUS VERTIENTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**"; tesis P. VII/2018 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONTENIDO DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL**", con número de registro digital 2018965; y tesis P./J. 43/2014 (10a.), de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES**", con registro digital 2006590, emitida por el mismo órgano; así como la jurisprudencia 1a./J. 26/2014 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: "**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**", con registro digital 2006091.



- (39) **1. La existencia, contenido y difusión de los hechos denunciados.** A partir de las actas circunstanciadas es posible determinar la existencia de ambos informes, así como que fueron difundidos en las redes sociales y página institucional de la CNDH²⁷.
- (40) La autoridad instructora certificó la existencia del Primer Informe (fechado al cuatro de marzo) el nueve siguiente, mientras que certificación de la publicación del Segundo Informe (fechado a 15 de marzo) se dio mediante acta de 27 de siguiente.
- (41) Respecto al contenido de ambos, este se analizará en el estudio correspondiente, con el fin de evitar repeticiones.
- (42) **2. La calidad de las personas involucradas.** Es un hecho notorio que Rosario Ibarra era la presidenta de la CNDH al momento de los hechos, que Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez y Rosy Castellanos²⁸, así como María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes²⁹ eran personas servidoras públicas de la institución al momento de los hechos, ejerciendo los siguientes cargos:

Persona	Cargo
Francisco Estrada	Secretario Ejecutivo
María López	Directora general de supervisión de la progresividad de la Secretaría Ejecutiva
Jazmín Cisneros	Directora de la agenda nacional de la Secretaría Ejecutiva
Claudia Fernández	Directora general de quejas y orientación
Juan Sánchez	Director general de difusión de los derechos humanos
Pablo Cervantes	Subdirector de análisis prospectivo de la dirección general de planeación y estrategia institucional

²⁷ Actas circunstanciadas que constituyen pruebas documentales públicas, al haber sido emitidas por autoridad en ejercicio de sus funciones y cuyo contenido no fue impugnado por las partes, sino que dicha información fue aceptada por la denunciada en su desahogo de información (fojas 126 a 131), véase fojas 83 a 117, 141 a 162, 367 a 416 y 459 a 463 del cuaderno accesorio único.

²⁸ Tesis I.3o.C.450 C (10a.), de rubro: "**HECHO NOTORIO. LO CONFIGURA LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA EN EL PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COMO PÁGINA ELECTRÓNICA OFICIAL DE GOBIERNO**", registro: 2023779, véase: <https://www.cndh.org.mx/cndh/estructura>

²⁹ Desahogo de la CNDH, el cual constituye una prueba documental pública, al haber sido emitido por una autoridad en ejercicio de sus funciones, la cual goza de pleno valor y eficacia probatoria, toda vez que su contenido no fue negado o impugnado, fojas 126 a 131 del cuaderno accesorio único.



Rosy Castellanos	Directora general del centro nacional de derechos humanos "Rosario Ibarra de Piedra"
------------------	--------------------------------------------------------------------------------------

- (43) **3. La utilización de recursos.** De las pruebas que obran en el expediente se desprende que no fueron utilizados recursos financieros adicionales a los presupuestados para la CNDH, sin embargo, sí participaron diversas personas servidoras públicas³⁰.

SEXTA. Estudio del caso

A. Cuestión por resolver³¹

- (44) Así, a partir de los argumentos de las partes involucradas esta Sala Especializada debe contestar:
- ¿Se difundió propaganda gubernamental en periodo prohibido?
 - ¿Las personas funcionarias de la CNDH vulneraron los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda?
 - ¿Dichas personas funcionarias públicas utilizaron indebidamente recursos públicos?
 - ¿Claudia Sheinbaum y/o el PT, PVEM y MORENA se beneficiaron indebidamente de estas infracciones?

B. Naturaleza y régimen de la CNDH

- (45) La CNDH, por mandato constitucional, debe conocer de las quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o persona del servicio público, con

³⁰ Véase nota a pie 21.

³¹ A partir de los hechos acreditados se verificará si los mismos se ajustan a la comisión de una posible infracción; esto, a partir del estudio de los elementos que componen los ilícitos previstos en las normas electorales y las líneas jurisprudenciales de este tribunal electoral. En caso de actualizarse una infracción, se procederá conforme a las atribuciones de este órgano jurisdiccional; esto es, calificar e individualizar la sanción o comunicar la decisión a las autoridades competentes, según sea el caso.

excepción de los del Poder Judicial de la Federación que vulneren estos derechos³².

- (46) De igual forma tiene encomendada la investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, a petición del titular del Ejecutivo Federal, titulares de las entidades federativas o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión de las legislaturas locales³³.
- (47) Esta función únicamente puede realizarla dentro del ámbito de sus competencias. De esta forma, los organismos garantes de derechos humanos no son competentes para tratar de asuntos relacionados con la materia electoral o de índole jurisdiccional³⁴.
- (48) Ahora, no podemos entender a la CNDH como una institución aislada cuyo eje rector es únicamente el artículo 102, apartado B de la constitución federal. Esto, porque la Comisión es parte de un ecosistema de entes gubernamentales al cual le son aplicables todas las reglas previstas en nuestro máximo ordenamiento.
- (49) En ese sentido, el artículo 41, base III, apartado C es claro al establecer que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y

³² Artículo 102 de la Constitución Federal, apartado B, primer párrafo.

³³ Artículo 102 de la Constitución Federal, apartado B, onceavo párrafo.

³⁴ Artículo 102 de la Constitución Federal, apartado B, tercer párrafo.



cualquier otro ente público. En este último supuesto se encuentra la CNDH.

- (50) Esta prohibición se replica en las disposiciones reglamentarias de la LEGIPE, en cuyos artículos 209, párrafo 1, dispone la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental por parte de cualquier ente público. El no hacerlo es causal de responsabilidad en términos del artículo 449, párrafo 1, el cual expresamente contempla a los órganos autónomos.
- (51) Es bajo este parámetro constitucional y legal que debemos analizar el actuar de las personas del servicio público de la CNDH.

C. Contexto jurídico del caso

- (52) A la par de presentar las dos quejas que dieron origen a este PES, el PAN promovió juicios electorales ante la Sala Superior de este tribunal electoral, con motivo de las acciones de la CNDH relacionadas con el Primer y Segundo Informe.
- (53) La Superioridad resolvió los asuntos SUP-JE-52/2024³⁵ y SUP-JE-58/2024³⁶, cuyos efectos y resolutivos fueron:

SUP-JE-52/2024	SUP-JE-58/2024
<p>V. EFECTOS</p> <p><i>A partir de lo expuesto y fundado esta Sala Superior:</i></p> <p><i>a) Declara inválido y sin efecto jurídico alguno el mecanismo de seguimiento a las campañas establecido por la CNDH y todos los actos derivados del mismo que incidan en la materia electoral;</i></p>	<p>5. Conclusión</p> <p><i>(71) Con base en el análisis realizado se consideran sustancialmente fundados los planteamientos del PAN, y lo procedente es declarar la invalidez del Segundo informe sobre violencia política, para los efectos siguientes.</i></p> <p><i>a) Se deja sin efecto jurídico el Segundo informe sobre violencia política en lo que corresponde a la materia electoral, y</i></p>

³⁵ Resuelto en sesión del 27 de marzo.

³⁶ Resuelto en sesión del tres de abril.



<p>b) Se deja sin efecto el Primer informe sobre violencia política en lo que corresponde a la materia electoral, y c) Ordena a la CNDH el retiro de su página oficial del Primer informe sobre violencia política; así como toda actividad de difusión o propaganda relacionada con dicho informe o con el mecanismo de seguimiento a las campañas electorales.</p>	<p>b) Ordena a la CNDH el retiro permanente de su página oficial del Segundo informe sobre violencia política; así como toda actividad de difusión o propaganda relacionada con dicho informe.</p>
<p style="text-align: center;">VI. RESOLUTIVOS</p> <p>PRIMERO. Se declara inválido el mecanismo de seguimiento a las campañas electorales implementado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para los efectos previstos en la presente ejecutoria. SEGUNDO. Se deja sin efecto el Primer informe sobre la violencia política para la protección y defensa del derecho a la democracia. TERCERO. Se ordena a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el retiro de su página oficial del Primer informe sobre violencia política; así como toda actividad de difusión o propaganda relacionada con dicho informe o con el mecanismo de seguimiento a las campañas electorales.</p>	<p style="text-align: center;">VII. RESOLUTIVOS</p> <p>PRIMERO. Se deja sin efecto jurídico el Segundo informe sobre la violencia política para la protección y defensa del derecho a la democracia. SEGUNDO. Se ordena a la CNDH el retiro de su página oficial del Segundo informe sobre violencia política; así como toda actividad de difusión o propaganda relacionada con dicho informe.</p>

(54) Ahora, para llegar a estas conclusiones la Sala Superior sostuvo las siguientes premisas:

- La CNDH es un OCA que no tiene atribuciones relacionadas con la materia electoral de manera directa o indirecta, salvo tratándose de su participación en la integración del Comité Técnico Evaluador dentro del proceso de designación de consejerías electorales del Consejo General del INE, en términos del artículo 41, párrafo tercero, Base V, Apartado A, de la Constitución Federal.
- La elaboración y difusión de los informes, y el establecimiento del mecanismo de seguimiento de campañas, no resultan válidos, por carecer la CNDH de competencia en materia electoral, y tampoco pueden considerarse como información pública de



carácter institucional generada en el marco de sus funciones; ni como excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas.

- Los informes no se limitan a la promoción de la democracia o de los derechos humanos, o al estudio de circunstancias históricas, así como tampoco al análisis de las condiciones políticas del país, sino que representan señalamientos e individualizaciones de hechos ilícitos y atribución de responsabilidades que no corresponden a las competencias de la CNDH, sino a las autoridades electorales especializadas.

(55) Las consideraciones expuestas por la Superioridad son una guía para este órgano jurisdiccional en aquello que tenga relación con la naturaleza de los procedimientos especiales sancionadores.

D. Análisis de la infracción

1. Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido

¿Qué es la propaganda gubernamental?

(56) Conforme a la guía de la Superioridad entendemos por propaganda gubernamental toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que 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 informativo³⁷.

³⁷ Véanse SUP-REP-142/2019 y acumulado y SUP-REP-393/2023.



- (57) Por lo anterior, para saber si estamos ante propaganda gubernamental no sólo debe atenderse a su procedencia o si el mensaje fue financiado por un ente público, sino que es necesario valorar su contenido³⁸.
- (58) Por tanto, estamos ante 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.
 - 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.
 - No se trate de comunicación meramente informativa.

¿Cuáles son las restricciones en torno a la propaganda gubernamental?

- (59) En ningún caso la propaganda gubernamental podrá:
- Contener elementos de promoción personalizada.
 - Difundirse durante las campañas, el periodo de reflexión o durante la jornada electoral.
 - Dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, por lo que no debe tener tintes o fines proselitistas.
- (60) En lo que respecta a la prohibición de la difusión de propaganda en el periodo antes indicado, debemos tener en cuenta que esta restricción es de carácter constitucional.

³⁸ Véanse el SUP-REP-619/2022 y acumulados y el SUP-REP-193/2022 y acumulados.



- (61) La finalidad de esta prohibición es procurar que la toma de decisiones de la ciudadanía, cuando elijan las alternativas políticas, sea sin riesgo de influencia; sobre todo, porque la difusión de propaganda gubernamental puede marcar diferencias en el ánimo de las y los electores; de ahí que los poderes públicos deben guardar una conducta imparcial y de medida en las elecciones; en especial durante la campaña y el periodo de reflexión³⁹.
- (62) Son excepciones a lo anterior las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educación, de salud y aquellas necesarias para la protección civil en casos de emergencia⁴⁰.

¿Cuáles son los elementos de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido?

- (63) Para determinar si estamos en presencia de propaganda gubernamental ilícita por contravenir el mandato constitucional esta Sala Especializada debe valorar los siguientes elementos:
- **Elemento personal:** El mensaje debe emitirse por una persona del servicio público o una entidad gubernamental.
 - **Elemento temporal:** La propaganda debe emitirse en el periodo prohibido por la Constitución; es decir, desde que inician las campañas, durante el periodo de reflexión o el día de la jornada electoral.
 - **Elemento material:** El contenido debe estar relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico,

³⁹ Véase la jurisprudencia 18/2011 de Sala Superior, con el título "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD".

⁴⁰ Artículo 41, base III, apartado C de la Constitución federal.

social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y su finalidad debe ser la adhesión, aceptación o mejorar la percepción de la ciudadanía.

- (64) Sólo cuando se aprecien estos elementos [datos, imágenes o características que incidan o puedan afectar en la imparcialidad o equidad en los procesos electorales, o se derive una presunción válida de que la difusión trastoca los principios indicados o altera la libre voluntad del electorado] podremos tener por actualizada la infracción que estudiamos.

¿Se difundió propaganda gubernamental prohibida mediante los dos Informes de la CNDH?

- (65) En principio, es necesario precisar que la Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-JE-52/2024 y SUP-JE-58/2024, nos indicó que los informes no pueden considerarse como información pública de carácter institucional generada en el marco de las funciones de la CNDH ni encuadrarse dentro de las excepciones a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante las campañas.
- (66) Ahora bien, el material denunciado fue elaborado por personas del servicio público. Esto fue incluso reconocido por las personas denunciadas. De tal manera que, para este órgano jurisdiccional, **se acredita el elemento personal.**
- (67) Ahora, conforme a las certificaciones de la autoridad instructora y lo informado por personal de la CNDH sabemos que el Primer Informe abarca un periodo del 15 de febrero al uno de marzo y se presentó el cuatro siguiente.



- (68) Respecto al Segundo Informe, corresponde al periodo del dos al 12 de marzo, fechado el 15 de ese mes y difundido por los canales institucionales (portal de internet y redes sociales) con fecha cierta hasta el 27 de marzo.
- (69) Recordemos que las campañas dieron inicio el uno de marzo, por lo que, si el Primer y Segundo Informe se publicaron y difundieron posterior a esa fecha, podemos tener por acreditado el elemento temporal.
- (70) Ahora, ¿sobre qué tratan los informes (elemento material)? Para responder a esto es necesario analizar su contenido.
- (71) El Primer Informe aborda los siguientes temas:

Manifestaciones que constituyen logros, acciones o programas de gobierno	¿Hay intención de generar adhesión o aceptación de la ciudadanía?
<p>El 13 de diciembre de 2023, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) dio a conocer el "Pronunciamiento de la CNDH sobre el deber de prevenir y erradicar las diversas manifestaciones de violencia política en el contexto del ejercicio de los derechos político electorales", con el fin de visibilizar la larga lucha que ha tenido que librar el pueblo para construir la democracia en nuestro país, así como para identificar los obstáculos, las estrategias y las argucias con las cuales se ha venido obstaculizando y retardando el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, por parte de quienes han detentado los poderes reales, fácticos y formales, una minoría que no ha dudado en recurrir a la manipulación del voto y a la propaganda negra para descalificar y anular a sus adversarios, e incluso a la violencia política de Estado, la llamada "guerra sucia" que vivimos entre 1951 y 1990, que dejó un saldo de violaciones graves a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, cuya secuela aún padecemos. Episodios que hoy mismo constituyen lecciones que debemos recordar, para evitar su repetición, y asegurarnos que las elecciones de este año sean ejemplares, limpias, transparentes y confiables, como muy pocas veces ha sido a lo largo de nuestra historia.</p>	<p>Sí, ya que informa sobre acciones realizadas por la CNDH que tuvieron como fin lograr la aceptación de las labores de la institución, esto al exponer el trabajo de la Comisión, identificando como objetivo el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.</p>
<p>Ante el inicio de las campañas electorales, y con el objeto de dar seguimiento a las recomendaciones y criterios orientadores contenidos en el "Pronunciamiento", la CNDH ha construido un mecanismo institucional que contribuya para que las campañas se den en los márgenes de la ley y de los derechos humanos; a incrementar los márgenes de credibilidad y viabilidad del proceso electoral, así como a la generación de escenarios adecuados y óptimos para su desarrollo, hasta el momento de las votaciones, fomentando la confianza de las y los electores, mediante información y valoraciones objetivas.</p>	<p>Sí, porque expone el trabajo de la CNDH para emprender una acción institucional que tiene como fin ayudar a combatir la violencia que se da en las campañas electorales. Esto representa compartir un logro con miras a obtener la aceptación y el aval de la ciudadanía en el marco el PEF.</p>



Manifestaciones que constituyen logros, acciones o programas de gobierno	¿Hay intención de generar adhesión o aceptación de la ciudadanía?
<p>El mecanismo no es una base de datos para llevar el registro de los crímenes con sesgo político, si bien los incluye. Tampoco buscará calificar las elecciones, lo que le corresponde en su momento, exclusivamente, a la autoridad electoral. No es una distracción de nuestras funciones sustantivas, es su reforzamiento, porque se trata de un mecanismo auxiliar y un medio de seguimiento que permite visibilizar todas las formas de violencia política, todos los factores de riesgo que, bajo la perspectiva de los derechos humanos, pueden comprometer y/o vulnerar el libre ejercicio de los derechos político-electorales del pueblo; que busca inhibir el uso de las noticias falsas y la propaganda negra, así como toda práctica intimidatoria; y mejorar la calidad del debate político y de la competencia, de manera que se actúe de manera preventiva, y se garantice el derecho humano a la democracia de las y los mexicanos, en un marco de libertad y respeto a la ley.</p>	<p>Sí, ya que la finalidad del mecanismo es reforzar la labor que realiza la CNDH como garante los derechos humanos. Esto se traduce en informar a la ciudadanía que está realizando actividades durante el inicio del proceso electoral con miras a lograr la adhesión a sus trabajos y un reconocimiento a la labor institucional.</p>
<p>Dentro de la metodología de análisis hecha en torno a las violaciones al Derecho a la Democracia por violencia política, se establece como punto de partida la recopilación y el análisis de datos estadísticos, recabados a partir de las categorías propuestas por la CNDH en el Escalómetro de Violencia Política. Dicho instrumento establece tres grandes categorías de hechos que constituyen actos de violencia política, como se muestra enseguida, a los cuales - se considera- se debe prestar particular atención al observar los hechos ocurridos durante el presente proceso electoral en México.</p>	<p>Sí, porque da a conocer las actividades de la CNDH para elaborar el informe. Esto destaca las acciones y logros con miras a lograr la aceptación de las personas del Informe y el mecanismo del cual deriva.</p>

(72) El Segundo Informe incluye:

Manifestaciones que constituyen logros, acciones o programas de gobierno	¿Hay intención de generar adhesión o aceptación de la ciudadanía?
<p>constitucional, la CNDH no pretende interferir en el actuar de la autoridad electoral, ni calificar la elección y mucho menos orientar el sentido del voto, como tendenciosamente se afirmó durante la última semana. El seguimiento mediante el Escalómetro de Violencia Política, busca cuantificar y analizar preventivamente aquellas acciones que representan un riesgo para el goce del derecho ciudadano a la democracia y, por ende, de los derechos humanos para, a su vez, llamar la atención a las autoridades, y alertarlas, sobre el incremento de prácticas y tácticas que pretenden normalizarse en el contexto de la competencia política, exhortándolos por ahora, de manera respetuosa, a su oportuna intervención, para evitar una escalada de estos fenómenos, como se anunció o se propuso ya de manera abierta al recomendarse comenzar "la guerra sucia, pero sucia en serio"⁵.</p>	<p>Sí, ya que vuelve a informar sobre acciones realizadas por la CNDH que tuvieron como fin lograr la aceptación de las labores de la institución, al exponer el trabajo de la Comisión, identificando como objetivo el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.</p>



Manifestaciones que constituyen logros, acciones o programas de gobierno	¿Hay intención de generar adhesión o aceptación de la ciudadanía?
<p>Como se estableció en el <i>Primer Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia</i>, nuestro punto de partida para cuantificar y analizar los hechos detectados en el país como actos de violencia política en el contexto del proceso electoral 2024, se encuentran delimitados por el Escalómetro de Violencia Política, incluido como herramienta de medición en el <i>Pronunciamiento sobre el deber de prevenir y erradicar las diversas manifestaciones de violencia política en el contexto del ejercicio de los derechos político electorales</i>.</p>	<p>Sí, porque vuelve a exponer el trabajo de la CNDH para emprender una acción institucional que tiene como fin ayudar a combatir la violencia que se da en las campañas electorales. Esto representa compartir un logro con miras a obtener la aceptación y el aval de la ciudadanía en el marco el PEF.</p>
<p>Para el análisis de las propuestas presentadas en medios de comunicación, debe destacarse que la tendencia actual refleja en algunos casos la poca información aportada para explicar con detalle el alcance, finalidad o estructura de la propuesta.</p>	<p>Sí, pues realiza un análisis de los mensajes de las entonces candidaturas presidenciales, a partir de la valoración del alcance, finalidad o estructura de la propuesta, con el fin exponiendo el trabajo de la CNDH, con el fin de identificando como objetivo el pleno ejercicio de los derechos político-electorales.</p>
<p>A continuación, se muestra un análisis de las propuestas revisadas el 01 al 12 de marzo de 2024.</p>	
<p>En los planteamientos de las propuestas en al menos dos personas candidatas como lo son Xóchitl Gálvez y Jorge Álvarez persisten las descalificaciones o manejo de retóricas, sin que se detallen o perfeccionen las propuestas señaladas, a fin de que el electorado cuente con todos los datos posibles que les permitan participar de manera informada en los próximos comicios.</p>	

- (73) Recordemos que para tener por acreditado el elemento material el mensaje denunciado debe estar relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público.
- (74) En ese sentido, en los dos informes se exponen acciones que ha emprendido la CNDH para garantizar lo que denomina el derecho a la democracia como parte de los derechos políticos de los que gozan las personas. Además, defiende la gestión y las acciones emprendidas para la realización de los documentos ante las críticas vertidas en su contra.



- (75) Recordemos que, conforme a lo resuelto por la Superioridad⁴¹, los informes no se limitaron a la promoción de la democracia o de los derechos humanos, o al estudio de circunstancias históricas, ni al análisis de las condiciones políticas del país, sino que se presentaron señalamientos e individualizaciones de hechos ilícitos y atribución de responsabilidades que no corresponden a la competencia de la CNDH, sino de las autoridades electorales especializadas.
- (76) En ese sentido, pese a lo argumentado por las personas denunciadas respecto a que estamos ante información institucional y que, en todo caso, los informes encuadran dentro de la excepción de educación y cultura, con la guía de la Superioridad llegamos a la conclusión que las únicas campañas emitidas por la CNDH que pueden encuadrar en ese supuesto son aquellas aprobadas por el Consejo General del INE en el acuerdo INE/CG228/2024.
- (77) No pasa inadvertido para esta Sala Especializada que la CNDH tiene un régimen jurídico distinto al de la administración pública federal o al aplicable a las Cámaras del Congreso de la Unión, dada su naturaleza de órgano garante de los derechos humanos; sin embargo, esto no le excluye de cumplir con los mandatos constitucionales y legales.
- (78) Lo anterior, porque conforme a la normativa aplicable⁴², los OCAS también deben suspender la difusión de propaganda gubernamental relacionada con sus acciones o actividades, ya que la restricción a que hace referencia el artículo 41 constitucional es transversal a todas las autoridades del país.

⁴¹ SUP-JE-52/2024 y SUP-JE-58/2024

⁴² Artículo 41, base III, apartado C de la constitución federal; 209, párrafo 1 y 449, párrafo 1, de la LEGIPE.



- (79) Así, la publicación del Primer y Segundo Informe representa propaganda gubernamental al exponerse logros de la CNDH y promocionarse las actividades de la institución con miras a lograr la aceptación de la labor desempeñada por la comisión.
- (80) Este órgano jurisdiccional toma nota de que las personas del servicio público denunciadas se defendieron alegando que sus nombres no aparecen en ninguno de los dos informes. Asimismo, indican que se trató de un trabajo de carácter institucional, por lo que no puede imputárseles una acción ilícita.
- (81) Lo anterior no es impedimento para considerarles responsables ya que, si bien el Primer y Segundo Informe se difundieron en las redes sociales institucionales y en la página de internet, las personas del servicio público emplazadas aceptaron haber participado en la confección del material denunciado, mismo que fue difundido durante un lapso no permitido por la Constitución Federal.
- (82) Por tales motivos, **es existente la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido** atribuida a Rosario Ibarra, Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez, Rosy Castellanos, María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes.

2. Vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad

¿Qué exigen estos principios constitucionales?

- (83) El artículo 134, párrafo séptimo, de la constitución establece que hay una exigencia para que las personas del servicio público actúen de manera imparcial, neutral y objetiva en el uso de los recursos públicos del Estado, con el objeto de que ningún partido político, candidatura o



coalición obtenga un beneficio que pueda afectar el equilibrio en las contiendas electorales⁴³.

- (84) De la obligación de garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda se extrae que las personas del servicio público tienen un deber de cuidado. Este compromiso es una exigencia de contención en su actuar, un mandato de medida cuya finalidad es una eficiente y correcta prestación del servicio público.
- (85) El propósito no es impedirles a las personas que desempeñan una función pública, dejar de ejercer sus atribuciones. Lo que se busca es garantizar que todos los recursos públicos y oficiales bajo su responsabilidad se utilicen de manera estricta y adecuada a los fines que tengan.
- (86) Es de vital importancia que las personas del servicio público generen conciencia sobre la importancia que tiene la pertenencia a la administración pública y por qué deben evitar influir en la voluntad ciudadana con fines electorales, pues su labor es servirles⁴⁴.

¿Qué fin persigue el blindaje de la comunicación gubernamental?

- (87) Exigirles imparcialidad a las personas del servicio permite conformar un sistema donde la igualdad de condiciones en la competencia es una regla y no la excepción.
- (88) Estas restricciones representan una garantía del principio de equidad. Permite que la gente tenga un genuino conocimiento de las distintas opciones que compiten en la contienda electoral y pueda elegir entre

⁴³ SUP-JRC-67/2015 y SUP-JRC-55/2018.

⁴⁴ Ver sentencia SRE-PSC-89/2023.



ellas, es esencial que todas se den a conocer o tengan visibilidad ante el electorado en igualdad de condiciones y oportunidades.

¿Cómo se verifica la infracción al 134, párrafo 7, de la Constitución Política?

- (89) Este deber de cuidado constante implica actuar con mesura, conciencia y autocontrol, previamente a emprender cualquier acto, o bien, cuando esté en curso, pues es premisa y consecuencia lógica e inmediata del artículo 134 constitucional, párrafo 7, y demás leyes que deben cumplir, a fin de blindar el principio de imparcialidad que es el núcleo y razón de ser de los principios y normas que rigen su desempeño⁴⁵.
- (90) En cuanto a la ruta para analizar, en sede judicial, el actuar del servicio público, la Superioridad dice que debemos:
- Hacer un análisis ponderado a partir del nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona servidora pública; e,
 - Identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales⁴⁶.

¿En qué contexto se emitieron el Primer y Segundo Informe?

⁴⁵ *Ídem*.

⁴⁶ Véase las resoluciones de los expedientes SUP-REP-109/2018, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-87/2019.

(91) Está acreditado para este órgano jurisdiccional que los dos informes se publicaron entre el cuatro y el quince de marzo, esto es, durante el periodo de campañas electorales federales.

(92) En ese sentido, cobran mayor importancia los deberes impuestos a las autoridades de garantizar que la competencia se desarrolle de forma equitativa para todas las fuerzas políticas que contienden en el proceso electoral.

¿Las personas servidoras públicas de la CNDH vulneraron estos principios?

(93) Para poder determinar si se actualiza la infracción es necesario analizar el contenido de los informes.

(94) Respecto del Primer Informe, esta Sala Especializada observa:

Imágenes representativas

Dentro de los temas que conciernen a los medios de comunicación se presenta una campaña sucia que continúa a la fecha de emisión de este análisis, en la cual se planteó el supuesto de que la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador en 2006 recibió financiamiento del narcotráfico. Cabe mencionar que **este mismo tipo de campañas de desinformación han sido utilizadas en diversos países de Latinoamérica**, como es el caso de Colombia, Argentina y sobre todo, en el golpe de Estado sufrido por el gobierno de Evo Morales en Bolivia y, recientemente, el de Perú. En México, se tiene identificado el inicio de dicha campaña de desprestigio y desinformación, a partir de la publicación de una serie de reportajes presentados, de forma coordinada el 30 de enero de 2024, por medios como ProPublica, Deutsche Welle e InSight Crime, que posteriormente fueron retomados y reproducidos por medios nacionales y por el equipo de campaña de una de las candidatas a Presidenta de la República, lo que detonó otra campaña sucia en redes sociales, principalmente en X (antes Twitter), con la utilización del hashtag "NarcoPresidente" y "NarcoCandidata", que se mantienen en las listas de tendencias de discusión hasta la fecha de creación del presente análisis. Y que incluyó mensajes descalificatorios, también, contra el candidato de Movimiento Ciudadano.



Igual de preocupante resultan las campañas de odio e intimidación que se orquestaron en contra de dos de las contendientes a presidir el Poder Ejecutivo Federal, y otros actores políticos, así como de familiares del presidente de la República, quienes fueron víctimas de filtraciones de sus números telefónicos particulares. Sobre estos hechos, preocupa la muy bien articulada reacción que se viene viviendo bajo el contexto del proceso electoral, pero sobre todo, la utilización que se hizo de esta filtración al ser aprovechada como parte de la campaña de la candidata la Coalición "Fuerza y Corazón por México", quien, con este acto, banalizó y hasta trató de minimizar el hecho, diciendo además que era normal que *"me ataquen en redes sociales, como quienes me apoyan a mí, lo hacen contra ella (la candidata de la Coalición "Sigamos Haciendo Historia"). Es normal"* ⁴.

Página 9

Como punto a observar con particular atención, por representar un acto de acoso para desalentar la participación política, tenemos un mensaje publicado el 26 de febrero por el ex presidente de la República, Vicente Fox, quien a través de la red social X emitió un video en el que profirió descalificaciones contra Claudia Sheinbaum y la llamó a declinar su participación en la contienda electoral⁵. Tiene relevancia al contrastarla con la posición de la senadora Laura Ballesteros.

Página 10

En cuanto a los discursos de inicio de campaña de los tres aspirantes a la presidencia de la República, solo una, la candidata de la Coalición "Sigamos Haciendo Historia" (Morena, PT y PVEM), hizo referencia directa a los derechos humanos.

La candidata de la Coalición "Fuerza y Corazón por México" (PRI-PAN-PRD) optó por el discurso de contraste, lo cual es válido en términos democráticos, aunque optó también por el sesgo en el manejo de su información y en el uso de denuestos y ataques personales para subrayar las diferencias, caracterizado por el siguiente mensaje: *"Esta es la estrategia correcta... En contraste, la corcholata del presidente ya nos dijo que le apuesta a más militarización, a más simulación, a más inacción y a más desesperanza"*.

Página 11



imprecisa (actualmente se cuenta con tres CEFERESOS de "alta seguridad") y además cuestionable, en términos de derechos humanos. Como lo es también el que su propuesta de iniciar *"una nueva etapa en la cooperación con los Estados Unidos"* en materia de narcotráfico, la haya planteado como si fuera una disyuntiva frente a *"quienes habien de soberania"*, por lo que las tendría que definir con mayor claridad.

En su inicio formal de campaña, Jorge Álvarez Máynez, candidato de Movimiento Ciudadano, también recurrió al discurso de contraste, aunado a serias acusaciones contra las otras dos candidatas (*"han hecho de todo, han gastado una millonada"*), que implican delitos electorales. En materia de propuestas, habló en términos generales de *"poner en el centro"* a las niñas y niños; de *"empleos bien pagados"* y *"crecimiento económico"*; y de *"devolverle a las personas el derecho a la felicidad, el derecho a vivir en paz, el derecho a un buen gobierno"*. Cuestionó la militarización del país y los bajos sueldos de las policías.

El discurso de la candidata de la Coalición "Sigamos Haciendo Historia", que como se ha dicho fue la única que hizo alusión a la protección de los derechos humanos (*"Se respetarán los derechos humanos y nunca usaremos la fuerza del Estado para reprimir al pueblo de México"*), presentó 100 propuestas y concretamente habló de garantizar la libertad de expresión, de prensa, de reunión y de movilización; el respeto a la libertad religiosa, política, social, cultural y sexual de nuestra sociedad; así como combatir cualquier forma de discriminación, de racismo y clasismo en México.

También mencionó acciones para garantizar el derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación y a la vivienda; la igualdad de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, y la igualdad sustantiva de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia, así como para seguir apoyando a las personas adultas mayores, a las personas con discapacidad, a los mexicanos en el exterior, a las niñas y niños, y a los jóvenes. Y en general, para promover los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Página 13

(95) Esta Sala Especializada observa que se efectuó un ejercicio de contraste entre las acciones emprendidas por la entonces candidata de la coalición "Fuerza y Corazón por México"⁴⁷, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz (Xóchitl Gálvez) y las propuestas de campaña que realizó, formulando calificaciones negativas tales como:

- El fomento de campañas negativas en contra del presidente López Obrador y de Claudia Sheinbaum, mediante la asociación con el crimen organizado y el uso de las expresiones "NarcoPresidente" y "NarcoCandidata".

⁴⁷ Integrada por los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional.



- Atribuirle la banalización de actos de violencia política como el acoso en redes sociales y la filtración de números telefónicos.
- Indicó que su discurso de inicio de campaña partió de un sesgo de información y de ataques personales.
- Acusó que su estrategia de seguridad era cuestionable en términos de derechos humanos.

- (96) Ahora, la percepción del Primer Informe cobra relevancia porque destacó puntos positivos sobre las participaciones de Claudia Sheinbaum al decir que fue la única que abordó el tema de derechos humanos y al exaltar sus propuestas relacionadas con los derechos de pueblos indígenas, así como sobre los derechos económicos, sociales y culturales.
- (97) Este ejercicio de contraste representa, desde la visión de esta Sala Especializada, representa un posicionamiento en favor de la entonces candidata a la Presidencia de la República por parte de la coalición “Sigamos Haciendo Historia” a través de comunicación gubernamental que se difundió en un periodo prohibido.
- (98) Además, tal como lo señaló la Superioridad, el informe no se limita a la promoción de la democracia o de los derechos humanos, o al estudio de circunstancias históricas, así como tampoco al análisis de las condiciones políticas del país, sino que se presentan señalamientos e individualizaciones de hechos ilícitos y atribución de responsabilidades que no corresponden a las competencias de la CNDH, sino a las autoridades electorales especializadas, lo que **se hizo en perjuicio de Xóchitl Gálvez**.
- (99) Tal es el caso de responsabilizarla por la detonación de campañas que, desde la óptica de quienes elaboraron el informe, difamaron a Claudia

Sheinbaum, esto, al usar el *hashtag* "NarcoCandidata". Esta acusación, lejos de buscar transmitir información objetiva al electorado, representa una intromisión injustificada en la materia electoral por parte del órgano garante de los derechos humanos a nivel nacional.

- (100) No podemos perder de vista que, dado el contexto de las campañas electorales, existía un deber reforzado para el personal de la CNDH de abstenerse de emitir posicionamientos que pudiera implicar un apoyo en favor de una fuerza política o candidatura, o, en su caso, perjudicar a otra.
- (101) En tal sentido, la valoración por parte de la institución de actos de campaña tales como las propuestas o el manejo de redes sociales representa una contravención a la prohibición del séptimo párrafo del artículo 134 constitucional.
- (102) Por tal razón, para esta Sala Especializada **hay una vulneración a principios constitucionales con motivo de la información difundida en el material publicado en el portal y redes sociales de la CNDH.**
- (103) En lo que corresponde al **Segundo Informe**, este órgano jurisdiccional advierte que se dedicó un apartado específico para analizar los mensajes de las entonces personas candidatas a la Presidencia de la República.

Imágenes representativas



Para el análisis de las propuestas presentadas en medios de comunicación, debe destacarse que la tendencia actual refleja en algunos casos la poca información aportada para explicar con detalle el alcance, finalidad o estructura de la propuesta.

Tal es el caso de Xóchitl Gálvez que en diversas ocasiones se documentaron por las notas periodísticas manifestaciones de descalificación sin abonar a alguna propuesta en concreto, solo menciona el tema de manera general.

En el caso de Jorge Álvarez Máñez, se advirtió que emitió señalamientos en contra de las dos candidatas el pasado 11 de marzo sin contrastar de manera clara cuál era la propuesta que tenía.

En los planteamientos de las propuestas en al menos dos personas candidatas como lo son Xóchitl Gálvez y Jorge Álvarez persisten las descalificaciones o manejo de retóricas, sin que se detallen o perfeccionen las propuestas señaladas, a fin de que el electorado cuente con todos los datos posibles que les permitan participar de manera informada en los próximos comicios.



CLAUDIA SHEINBAUM

RUBRO	PROPUESTA	ANÁLISIS
Seguridad	<ul style="list-style-type: none">• Coordinación de instituciones• Atención de causas y erradicación de la impunidad.• Honestidad• Consolidación de la Guardia Nacional• Fortalecimiento de Inteligencia y la investigación• Reforma al Poder Judicial	<p>Es indudable que la Coordinación de los tres niveles de gobierno es indispensable para implementar una buena estrategia de seguridad pública, por lo que este aspecto resulta progresivo desde el punto de vista en el que se puedan replicar acciones de prevención y combate a los delitos en todas las zonas del país de manera uniforme.</p> <p>Resulta progresivo también apostar a una política criminal que atienda las causas del delito que no esperen a la intervención de medios penales, tales como el reforzamiento de políticas de educación, alimentaria y de salud.</p> <p>Destaca la consolidación de una institución como la Guardia Nacional para que logre desempeñar sus funciones con mejores resultados, siempre acompañada de un enfoque de derechos humanos.</p> <p>Lo anterior toma congruencia y puede</p>



		generar prácticas eficaces y de resultados si se implementan las acciones de inteligencia e investigación de manera coordinada como se señaló anteriormente.
Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Internet gratis en todo el país • Introducción de satélite mexicano. 	Como derecho reconocido por la ONU, resulta progresivo abonar a que el internet sea accesible y gratuito en todo el país, ya que permitirá acceder a grupos que se encuentran excluidos en comunidades lejanas respecto de las tecnologías de la información. Este derecho puede transversalizar mejorar para zonas donde la comunicación resulte obstaculizada.
Grupos en situación de desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones de leyes para garantizar la paridad de género en tres niveles de gobierno. (Elevación a rango constitucional) • Combatir violencia digital contra mujeres • Eliminar brecha salarial (Salario Igualitario). • Creación del Programa SOS Mujeres. (Servicio Especializado de Prevención y atención vinculado al 911) • Ley que permita a mujeres víctimas de violencia permanecer en sus hogares, protegiéndolas de sus agresores. 	<p>Resulta positivo proponer la modificación de ordenamientos que permitan alcanzar la igualdad de género con mayor prontitud, pues ello elimina formas de violencia invisibilizadas que afectan principalmente a mujeres, lo que se consolidaría al incorporarse en la Constitución como marco mínimo de observancia.</p> <p>Conforme al principio de progresividad proponer</p>



	<ul style="list-style-type: none">• Pensión a mujeres de 60 a 64 años por la mitad de la otorgada para mayores de 65 años.• Programa de 40 semanas y 100 días para prevención de salud de mujeres embarazadas y primeros mil días de vida de la primera infancia.• Creación de Centro de Educación Inicial, donde madres podrán dejar a sus hijos para trabajar.• Apoyo a migrantes con igualdad de relaciones con EE. UU.	<p>un salario igualitario resulta eliminar diferencias entre mujeres y hombres, lo que acerca a alcanzar dicha igualdad que se caracteriza por desventajas que de manera normalizada enfrentan las mujeres en el entorno laboral.</p> <p>Resulta favorable la creación del Programa de SOS para mujeres, que podría eslabonarse de manera integral con mecanismos de prevención que ya se encuentran vigentes, tales como las medidas de protección.</p> <p>Una forma de eliminar la discriminación resulta la implementación de una pensión para mujeres de 60 a 64 años, ya que históricamente han sido discriminadas y provienen de contextos sociales en que predominantemente habrían dedicado su vida al trabajo del hogar o a prestar cuidados, por lo que indirectamente estarían excluidas de una pensión proveniente de una vida profesional.</p> <p>La Creación de un Centro de Educación Inicial permitiría a las mujeres que son jefas de familia</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

(104) Podemos observar que en el Segundo Informe se valora a Xóchitl Gálvez y a Jorge Álvarez Máynez como candidaturas que brindaban poca información para explicar sus propuestas. Desde la visión de la CNDH, las propuestas que exponían las personas candidatas al electorado no estaban perfeccionadas, lo que impedía una participación informada.

(105) Esto contrasta con los calificativos a las propuestas de Claudia Sheinbaum en materia de seguridad que califica como progresivas y que se destacan por representar una consolidación del enfoque de derechos humanos; indicó lo positivo de proponer modificaciones a los

ordenamientos para garantizar la igualdad de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad; del cuidado del agua; entre otros.

- (106) Sobre este documento, la Superioridad resolvió que el Segundo Informe no se limita a la promoción de la democracia o de los derechos humanos, o al estudio de circunstancias históricas, así como tampoco al análisis de las condiciones políticas del país, sino que se presentan señalamiento e individualizaciones de hechos ilícitos y atribución de responsabilidades que no corresponden a las competencias de la CNDH⁴⁸.
- (107) Además, podemos observar que la imputación de hechos ilícitos o de propuestas con una valoración negativa se hizo en perjuicio de las candidaturas de Xóchitl Gálvez y de Jorge Álvarez, lo que pudo afectar la equidad en la contienda, toda vez que esta acción provino de personas del servicio público que tienen, en todo momento, el deber de actuar con imparcialidad y neutralidad.
- (108) En efecto, en el Segundo Informe se hace referencia a que las propuestas de Xóchitl Gálvez no representan una solución a los problemas de seguridad porque favorece un enfoque punitivo, que en materia de educación no se habla de educación financiera para personas adultas mayores ni se aportan elementos para evaluar propuestas como el programa "Sí Estudia" como cuestiones eficientes.
- (109) En tal sentido, estas expresiones, contrastadas con la exaltación hacia las propuestas de Claudia Sheinbaum sobre que sí brindó elementos para una valoración integral, nos da cuenta de que el Informe buscó apoyar las propuestas de la entonces candidata de la coalición

⁴⁸ Véase el SUP-JE-58/2024.

“Sigamos Haciendo Historia” y menoscabar las expuestas por la candidata de los partidos contrincantes.

- (110) Ahora, si bien el funcionariado denunciado expone como defensa que no puede atribuírsele responsabilidad porque no está acreditada una participación activa, como es el hecho de que sus nombres no estuvieran visibles en los informes, esto no les exime de haber cometido un ilícito constitucional.
- (111) Este ejercicio realizado por la CNDH, al igual que en el caso del Primer Informe, representó un actuar indebido por parte de las personas del servicio público.
- (112) Por tales motivos, **es existente la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad** atribuida a Rosario Ibarra, Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez, Rosy Castellanos, María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes.

3. Uso indebido de recursos públicos

¿Qué es y cuándo hay uso indebido de recursos públicos?

- (113) El principio de neutralidad de los poderes públicos se encuentra establecido en forma amplia en nuestra constitución y, de esa suerte, cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos está sujeta en todo momento a tal mandato, por lo que las personas del servicio público deben abstenerse de utilizar recursos públicos para fines electorales.

- (114) En ese tenor, ha sido criterio de la Sala Superior⁴⁹ que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el referido artículo 134, párrafo séptimo, constitucional, es necesario que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos que se encuentran bajo la responsabilidad de la persona del servicio público denunciada, para incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a una determinada candidatura o partido político.
- (115) Por ello, la finalidad de esa normativa constitucional es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen esas personas servidoras públicas se empleen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.
- (116) Por otra parte, tanto la Sala Superior como esta Sala Especializada han sostenido que el deber de aplicar los recursos públicos con imparcialidad también aplica para el uso de las redes sociales⁵⁰, puesto que 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.
- (117) Lo anterior, al considerar que el internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el contexto de un proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que lo hace distinto respecto de otros medios de comunicación, en

⁴⁹ Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012.

⁵⁰ Véanse SUP-REP-455/2022 y acumulados, SRE-PSC-97/2022, SRE-PSC-131/2023 y SRE-PSC-141/2023.

virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de las personas usuarias⁵¹.

(118) En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que si bien la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no los excluye de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral⁵².

¿Las personas servidoras públicas de la CNDH usaron indebidamente recursos públicos?

(119) En el expediente está acreditado que el Primer y Segundo Informe se difundieron en la página de internet de la CNDH y se publicaron en las redes sociales de la institución. Asimismo, personas del servicio público que laboraban en la institución colaboraron en su creación.

(120) Esto se desprende de lo informado por la Coordinadora General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la CNDH en el oficio CNDH/CGRAJ/C2/1990/2024, en el que da cuenta que las personas del servicio público denunciadas llevaron a cabo tareas de promoción y defensa de los derechos político-electorales en el marco del proceso, ya que se creó el mecanismo nacional de observación y protección del derecho a la democracia en el PEF, del cual formaron parte⁵³.

(121) En ese sentido, este órgano jurisdiccional observa que se destinaron recursos humanos y materiales para la creación y difusión de los informes denunciados.

⁵¹ SRE-PSL-7/2021.

⁵² SUP-REP-123/2017, SUP-REP-7/2018, SUP-REP-12/2018 y SUP-REP-55/2018.

⁵³ Fojas 127 a 132 del cuaderno accesorio único.



- (122) Es importante tener esto en cuenta porque la prohibición de usar recursos públicos humanos, materiales y económicos es categórica, su empleo no debe usarse para influir en la contienda electoral⁵⁴. El uso adecuado de los bienes del Estado para que no influyan en la competencia electoral tiene como fin que no se descuiden las funciones propias de la función gubernamental⁵⁵.
- (123) Ahora, no perdamos de vista que, conforme a los lineamientos de la Superioridad, la Comisión no tiene competencia para involucrarse en la materia electoral.
- (124) Para este órgano jurisdiccional el fin de la prohibición constitucional implica utilizar y destinar los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, por lo que todo uso diverso a ese que, además, genere afectaciones en la contienda electoral será equiparable al uso indebido de recursos públicos.
- (125) De esta manera, si la incompetencia para la creación de un acto provoca la nulidad de este, los efectos generados implicaron el destino de recursos económicos, materiales y humanos a un fin ilícito, desviando los recursos que debieron aplicarse al cumplimiento de las obligaciones y potestades constitucionales atribuidas a la Comisión.
- (126) Así, es claro que los recursos públicos fueron utilizados de forma indebida, generando una intromisión en el PEF 2023-2024, pero, además, en contravención de los principios de imparcialidad, equidad y

⁵⁴ Véase SUP-REP-162/2018.

⁵⁵ Resulta aplicable por analogía la tesis X/2024, de rubro "*PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD. LA SOLA ASISTENCIA A EVENTOS PARTIDISTAS O PROSELITISTAS EN DÍAS HÁBILES O INHÁBILES POR PERSONAS LEGISLADORAS FEDERALES O LOCALES NO ACTUALIZA SU VULNERACIÓN*".



neutralidad, pues el acto denunciado se tradujo en el detrimento de dos de las candidaturas presidenciales.

(127) En consecuencia, es **existente el indebido uso de recursos públicos** atribuido a Rosario Ibarra, Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez, Rosy Castellanos, María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes.

4. Beneficio indebido de Claudia Sheinbaum y MORENA, PT y PVEM

¿Cuándo hay responsabilidad por actos de terceras personas?

(128) La línea jurisprudencial de Sala Superior nos señala que hay responsabilidad por la conducta atribuida a una tercera persona cuando existe algún vínculo o se genera un beneficio indebido por el actuar de la persona o ente infractor.

(129) Para ello, es necesario demostrar que se conoció del acto ilícito, en la medida en que es a partir del conocimiento de los hechos ilícitos que resulta posible exigir un deslinde de la conducta ajena⁵⁶, ya que resultaría desproporcionado exigir el deslinde de actos respecto de los cuales no está demostrado que haya tenido conocimiento⁵⁷.

(130) Ahora, para que un deslinde sea oportuno debe satisfacer las condiciones de eficacia, idoneidad, juridicidad, oportunidad y razonabilidad. En caso de no cumplir con estos requisitos se debe fincar

⁵⁶ Véase SUP-JE-278/2022 y acumulado.

⁵⁷ Véase la tesis VI/2011 de rubro "*RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR*".



la responsabilidad a la persona o ente que se benefició del actuar de quien comete la infracción⁵⁸.

¿Se beneficiaron Claudia Sheinbaum y los partidos denunciados del actuar ilícito del personal de la CNDH?

(131) **No**, ya que, aun cuando las expresiones contenidas en el Primer y Segundo Informe resultaron contrarias a derecho, ni Claudia Sheinbaum ni los partidos políticos tuvieron conocimiento previo de la situación, por lo que no es posible atribuirles responsabilidad.

(132) Además, en el expediente no obran datos de pruebas que acrediten que la difusión de la propaganda gubernamental y el uso indebido de recursos públicos hayan sido solicitados por la entonces candidata y los partidos denunciados.

(133) Por tales razones es **inexistente el beneficio indebido** atribuido a Claudia Sheinbaum, MORENA, PT y PVEM.

SÉPTIMA. Responsabilidad y vista

(134) Para este órgano jurisdiccional es existente la comisión de diversas infracciones a la normativa electoral. Ahora, no pasa desapercibido para este colegiado que las personas del servicio público alegaron que no podía atribuírseles responsabilidad alguna en virtud de lo previsto por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

(135) En efecto, el artículo 13 del ordenamiento en comento establece que la persona presidenta de la CNDH y quienes ocupen las visitadurías generales no podrán ser detenidas ni sujetas de responsabilidad civil,

⁵⁸ Véase la jurisprudencia 17/2010 de título "**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**".



penal o administrativa por las opiniones y recomendaciones que formulen, o por los actos que realicen, en ejercicio de sus funciones propias de sus cargos.

- (136) Con base en esto podemos concluir que este régimen de excepción aplicaría únicamente a Rosario Ibarra, quien ostenta la presidencia de la CNDH; sin embargo, el artículo en cuestión presenta una cláusula condicionante que, a la luz de lo resuelto por la Superioridad y por este órgano jurisdiccional, se sobrepone a cualquier restricción de nuestras atribuciones.
- (137) En tal sentido, al carecer la CNDH de competencia para emitir los informes, no se está ante una acción que pueda ser excluyente de responsabilidad por estar en el ejercicio de las funciones.
- (138) Contrario a lo que afirman las personas del servicio público denunciadas, al incidir indebidamente en las atribuciones de las autoridades electorales y generar incertidumbre en la ciudadanía mediante actos que representaron **la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como el uso indebido de recursos públicos**, se suscitaron irregularidades que tienen efectos en el proceso electoral por las cuales se les puede reprochar su actuar.
- (139) En tal sentido, los informes no se trataron de meras recomendaciones sino de actos de autoridad que rebasaron los deberes de cuidado en relación con los principios de imparcialidad y neutralidad de los órganos

constitucionales autónomos en materia de derechos humanos respecto de la integridad de las elecciones⁵⁹.

- (140) Por tales razones, Rosario Ibarra, Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez, Rosy Castellanos, María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes son plenamente responsables de las infracciones de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como por el uso indebido de recursos públicos.
- (141) 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 administrativa⁶⁰ (artículo 457 de la LEGIPE).
- (142) Por esta razón, al haberse acreditado que **Rosario Ibarra, presidenta de la CNDH**, es responsable por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como el uso indebido de recursos públicos, lo procedente es dar vista con la sentencia y las constancias digitalizadas del expediente debidamente certificadas al titular del **Órgano Interno**

⁵⁹ Véase la tesis XXIII/2024, de rubro "*COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. CARECE DE COMPETENCIA PARA EMITIR ACTOS JURÍDICOS CONCRETOS QUE INCIDAN EN LOS PROCESOS ELECTORALES*".

⁶⁰ 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.



de Control de la CNDH, para que **determine lo conducente** conforme a las leyes aplicables⁶¹.

(143) Por las mismas razones ya expresas, al haberse acreditado que **Francisco Estrada, Claudia Fernández, Juan Sánchez y Rosy Castellanos, María López, Jazmín Cisneros y Pablo Cervantes** son responsables por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como el uso indebido de recursos públicos, lo procedente es dar vista con la sentencia y las constancias digitalizadas del expediente debidamente certificadas al **Órgano Interno de Control de la CNDH**, para que **determine lo conducente** conforme a las leyes aplicables⁶².

(144) 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.

(145) Por todo lo razonado, se

RESUELVE

PRIMERO. Son **existentes** las infracciones de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como el uso indebido de recursos públicos, atribuidos a Ma. del Rosario Piedra Ibarra, Francisco Javier Emiliano Estrada Correa, María José López Lugo, Jazmín Cisneros

⁶¹ Artículo 457 de la LEGIPE, en relación con los artículos 14, 24 Bis y 24 Ter, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 38, fracciones IX y X, del Reglamento Interno de la CNDH.

⁶² Artículo 457 de la LEGIPE, en relación con los artículos 24 Bis y 24 Ter, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como el artículo 38, fracciones IX y X, del Reglamento Interno de la CNDH.



López, Claudia Fernández Jiménez, Juan José Sánchez González, Pablo Cervantes Méndez y Rosy Laura Castellanos Mariano, por las consideraciones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO. Es **inexistente** el beneficio indebido atribuido a Claudia Sheinbaum Pardo y a los partidos políticos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México, conforme a lo indicado en esta resolución.

TERCERO. Se **da vista** al Órgano Interno de Control de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para los efectos señalados en este fallo.

CUARTO. Se **ordena realizar la inscripción** que corresponde en el Catálogo de Sujetos Sancionados [partidos políticos y personas sancionadas] de esta Sala Especializada, conforme a lo señalado en esta determinación.

Notifíquese, en términos de la normativa aplicable.

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

Así lo resolvieron, por **mayoría de votos**, las magistraturas que integran el Pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular del magistrado Rubén Jesús Lara Patrón, ante la secretaria general de acuerdos, 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 implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación, así como el Acuerdo General de la Sala Superior 2/2023, que regula, entre otras cuestiones, las sesiones presenciales de las Salas del tribunal.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSC-484/2024.

Formulo el presente voto **particular** de conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 48 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a lo siguiente:

I. Aspectos relevantes

El PAN denunció a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a su titular Rosario Piedra Ibarra por la vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, uso indebido de recursos públicos, difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

También señaló a Claudia Sheinbaum entonces candidata a la presidencia de la República y a los partidos que la postularon por el probable beneficio obtenido.

Lo anterior con motivo de la publicación del Primer y Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia.

¿Qué se resolvió?

En la sentencia dictada en el presente asunto, la mayoría del Pleno determinó la existencia de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido; toda vez que la publicación de los informes buscó exponer logros de la comisión y promocionar las actividades de ésta con miras a lograr la aceptación de su labor frente a la ciudadanía.

Por otra parte, se determinó la vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, así como el uso indebido de recursos públicos atribuidos



a Rosario Piedra Ibarra, Francisco Javier Emiliano Estrada Correa, María José López Lugo, Jazmín Cisneros López, Claudia Fernández Jiménez, Juan José Sánchez González, Pablo Cervantes Méndez y Rosy Laura Castellanos Mariano, dado que en los informes se hace una valoración negativa en contra de dos candidaturas a la presidencia de la República.

Finalmente, se resolvió inexistente el beneficio indebido atribuido a Claudia Sheinbaum y a los partidos que la postularon (MORENA, PT y PVEM) dado que no tuvieron conocimiento previo de las publicaciones.

II. Razones de mi voto

En el presente asunto, no acompañó el estudio de fondo y me aparto del sentido de la posición mayoritaria de esta Sala Especializada, respecto a la existencia de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la vulneración a los principios de equidad, neutralidad y equidad.

Lo anterior, puesto que, desde mi perspectiva, el estudio de la infracción debió comenzar con el análisis íntegro del contenido de los informes para establecer si dicha información actualiza o no la vulneración a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad; además, solo se destacan datos con relación a una de las candidaturas, cuando en realidad en los informes se habla de las tres personas candidatas que contendieron para la presidencia de la República, sin realizar un ejercicio de contraste o explicar por qué se considera que el informe favoreció únicamente a una de las personas mencionadas.

Pues con independencia de que la CNDH haya emitido un documento sobre el cual no tienen competencia, de acuerdo a lo establecido con los criterios de la Sala Superior, ello no implica automáticamente la trasgresión a los principios de imparcialidad o equidad en la contienda, pues dicho análisis, insisto, debió hacerse de forma íntegra a los documentos denunciados, contrastando cómo

se retoman las expresiones o se les da tratamiento a cada una de las candidaturas que se retoman en el documento para determinar si en efecto hubo o no un desequilibrio en la contienda electoral.

De la misma forma, me aparto del estudio realizado a la infracción relativa a la propaganda gubernamental, en virtud que, desde mi perspectiva solamente se expresa la metodología que sustenta este informe; sin embargo, desde mi óptica esta circunstancia no necesariamente conduce a que se actualice la propaganda gubernamental.

Asimismo, considero que en este asunto se pierde de vista que la Sala Superior se pronunció sobre la publicación de los informes y la falta de atribución de la CNDH para conocer de asuntos en materia electoral o sean de la competencia exclusiva de las autoridades electorales, no obstante desde mi punto de vista, el hecho de que se retomen las atribuciones y se delimite la materia de los informes que se denuncian no implica que la CNDH haya pretendido generar una adhesión o simpatía de la ciudadanía.

Por las razones anteriores, emito el presente voto particular.

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 2/2023, que regula, entre otras cuestiones, las sesiones presenciales de las Salas del tribunal.