



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**  
**EXPEDIENTE:** SRE-PSL-3/2022.  
**PROMOVENTE:** MORENA  
**PARTE INVOLUCRADA:** Francisco  
Javier Rodríguez García.  
**MAGISTRADO EN FUNCIONES:**  
Gustavo César Pale Beristain.  
**PROYECTISTA:** Georgina Ríos  
González.  
**COLABORARON:** Shiri Jazmyn Araujo  
Bonilla y Ericka Rosas Cruz.

Ciudad de México, a siete de abril de dos mil veintidós<sup>1</sup>.

La Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> resuelve la **inexistencia** de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, atribuible a Francisco Javier Rodríguez García, secretario del ayuntamiento de Colima.

## ANTECEDENTES

### I. Proceso electoral federal 2020-2021, para elegir diputaciones al Congreso de la Unión.

1. **A. Reforma constitucional sobre revocación de mandato.** El 20 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación<sup>3</sup> el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, en materia de este mecanismo de democracia directa. La cual entró en vigor al día siguiente.
2. **B. Lineamientos.** El 27 de agosto de 2021, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup> aprobó los lineamientos para la organización de la revocación de mandato, así como sus anexos<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Todas las fechas se refieren a 2022, salvo referencia en contrario.

<sup>2</sup> En adelante, Sala Especializada.

<sup>3</sup> En lo subsecuente *DOF*.

<sup>4</sup> En adelante constitución federal.

<sup>5</sup> En lo sucesivo INE.

<sup>6</sup> Mediante acuerdo INE/CG1444/2021.



3. **C. Ley Federal de Revocación de Mandato.** El 14 de septiembre siguiente, se publicó en el *DOF* la ley de la materia<sup>7</sup>.
4. **D. Modificación de los Lineamientos.** El 30 de septiembre de 2021, el Consejo General del INE aprobó los cambios a los Lineamientos para la organización de revocación de mandato y sus anexos<sup>8</sup>.
5. **E. Recurso de apelación SUP-RAP-415/2021.** El 4 de octubre de 2021, MORENA impugnó el acuerdo INE/CG1566/2021, que modificó los citados Lineamientos. De igual manera, el INE cambió la fecha para llevar a cabo la revocación de mandato al 10 de abril de 2022.
6. **F. Acción de inconstitucionalidad.** El 14 de octubre de 2021, un grupo de diputadas y diputados federales presentó la acción de inconstitucionalidad 151/2021 contra la Ley Federal de Revocación de Mandato, relativa, entre otros aspectos, a la pregunta contenida en el artículo 19, fracción V, de ese ordenamiento. Misma que fue discutida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>9</sup> el 31 de enero, 1 y 3 de febrero.
7. **G. Plan y calendario.** El 20 de octubre siguiente, el Consejo General del INE aprobó mediante acuerdo INE/CG1646/2021<sup>10</sup>, el plan integral y el calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la República, dentro del cual destacan las siguientes fechas:

Aviso de intención	Apoyo ciudadano	Emisión de la convocatoria	Jornada de votación
Del 1º al 15 de octubre de 2021	Del 1º de noviembre al 25 de diciembre de 2021 <sup>11</sup> . Periodo de recolección de firmas de apoyo por la aplicación móvil del INE y formatos físicos	4 de febrero El INE emitirá la convocatoria para la revocación si las firmas de apoyo alcanzan el 3% de la Lista Nominal de Electores, de al menos 17 entidades.	10 de abril En su caso, se realizará la jornada de revocación de mandato.

<sup>7</sup> Visible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG1566/2021.

<sup>9</sup> En lo subsecuente SCJN o Suprema Corte.

<sup>10</sup> Disponible para su consulta en la liga electrónica: [https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-  
flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/125622/CGex202111-10-ap-  
1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/125622/CGex202111-10-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>11</sup> Cuatro transitorio del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la constitución federal, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato.



8. **H. Recurso de apelación SUP-RAP-449/2021.** El 3 de noviembre pasado, el Partido Acción Nacional<sup>12</sup> interpuso recurso de apelación contra el acuerdo relativo al diseño y la impresión de la papeleta que se utilizará durante la revocación de mandato<sup>13</sup>. La Sala Superior sobreseyó el medio de impugnación<sup>14</sup> porque se planteó la inconstitucionalidad de las normas referente a la pregunta objeto del citado mecanismo de participación ciudadana, misma que fue resuelta por la SCJN el 31 de enero, 1 y 3 de febrero.
9. **I. Incidente de suspensión de la controversia constitucional 209/2021.** El 7 de diciembre de 2021, el INE impugnó ante la SCJN el presupuesto de egresos de la federación para 2022, al considerar que los recursos para organizar la revocación eran insuficientes. El siguiente 10, la Suprema Corte determinó la improcedencia de la suspensión, dado que tales actos eran futuros y de realización incierta.
10. **J. Acuerdo que pospone el proceso de revocación de mandato.** El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General del INE acordó<sup>15</sup>, como medida extraordinaria, posponer de forma temporal todas las actividades para la organización del proceso de revocación de mandato, hasta en tanto se tuvieran condiciones económicas que permitieran su reanudación<sup>16</sup>.
11. **K. Incidente de suspensión de la Controversia Constitucional 224/2021.** El 21 de diciembre de 2021, la cámara de diputaciones promovió juicio ante la SCJN para combatir el acuerdo por el que el INE pospuso la realización del proceso de revocación de mandato. El 22 siguiente, la comisión de receso ordenó que la autoridad electoral continuara con la organización y desarrollo del citado ejercicio democrático hasta su conclusión.
12. **L. Recursos de apelación SUP-RAP-491/2021 y SUP-RAP-494/2021.** El 25 y 27 de diciembre de 2021, MORENA y la asociación civil “Que siga el presidente” interpusieron recursos de apelación contra el acuerdo del INE que pospuso las

---

<sup>12</sup> En lo subsecuente PAN.

<sup>13</sup> Acuerdo INE/CG1629/2021.

<sup>14</sup> Sentencia dictada el uno de diciembre.

<sup>15</sup> Acuerdo con la clave INE/CG1796/2021.

<sup>16</sup> Con la precisión que seguirá la verificación de las firmas de apoyo ciudadano y la entrega del informe que contenga el resultado sobre este punto.



actividades de la revocación. El 29 siguiente, la Sala Superior revocó el acto controvertido y ordenó al INE realizar los ajustes correspondientes para cumplir con el mecanismo ciudadano, para lo cual vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

13. **M. Presentación de informes:**

- **El 18 de enero**, el director ejecutivo del Registro Federal de Electores del INE anunció que se cumplió con el requisito del 3% de apoyo del listado nominal de personas electoras para iniciar la organización de la consulta de la revocación de mandato.
- **Preliminar.** El 26 de enero, se presentó al Consejo General del INE la comunicación relativa a que se cubrió el porcentaje legal de firmas de apoyo de la ciudadanía para solicitar la petición del proceso revocatorio, por lo que, a partir del 27 de enero, se suspendieron las actividades de la revisión, verificación y captura de los formatos físicos.
- **Final.** El 31 de enero, el secretario ejecutivo presentó al Consejo General del INE el informe respecto del proceso de verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para el citado mecanismo de participación ciudadana.

14. **N. Acuerdos INE/CG13/2022 e INE/CG52/2022.** El 4 de febrero, el INE modificó los Lineamientos para la revocación de mandato y aprobó la convocatoria para el referido proceso ciudadano.

15. **O. SUP-RAP-46/2022.** El 2 de marzo, la Sala Superior confirmó el acuerdo que aprobó la convocatoria para la revocación de mandato.

16. **P. Decreto interpretativo.** El 18 de marzo entró en vigor el Decreto por el que el Congreso de la Unión interpretó, entre otros, el alcance del concepto de propaganda gubernamental en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Visible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022)



17. **Q. SUP-REP-96/2022.** El 28 de marzo, la Sala Superior dictó sentencia en la que, entre otros aspectos, estableció la inaplicabilidad del decreto interpretativo respecto de las controversias que se originaron en el actual proceso de revocación de mandato.

## II. Trámite del procedimiento especial sancionador.

18. **1. Denuncia.** El 15 de febrero, Cristian Alejandro García Huerta<sup>18</sup> presentó queja contra **Francisco Javier Rodríguez García**, secretario del ayuntamiento de Colima, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato, con motivo de una publicación realizada el 12 de febrero en su red social *Facebook*.
19. **2. Radicación y admisión.** El 15 de febrero, la Junta Local Ejecutiva del Instituto electoral local radicó la denuncia<sup>19</sup> y requirió diversa información a la parte involucrada.
20. **3. Medidas Cautelares.** En la misma fecha, se declaró la improcedencia de las medidas cautelares.
21. **4. Emplazamiento y audiencia.** El 28 de febrero, la autoridad local emplazó a las partes involucradas a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual se llevó a cabo el 7 de marzo.
22. **5. Remisión del expediente.** En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente y el informe circunstanciado a esta Sala Especializada.

## III. Trámite ante la Sala Especializada.

23. **1. Recepción, turno y radicación del expediente.** Cuando llegó el expediente, se revisó su integración y el siete de abril, el magistrado presidente le dio la clave **SRE-PSL-3/2022** y lo turnó a la ponencia del magistrado en funciones Gustavo César Pale Beristain, quien, en el momento oportuno, lo radicó y procedió a elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

---

<sup>18</sup> El denunciante se ostentó como comisionado propietario de Morena, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima.

<sup>19</sup> Con el número de expediente JL/PE/MORENA/JL7COL/PEF/1/2022.



## CONSIDERACIONES

### PRIMERA. Facultad para conocer (competencia).

24. La Sala Especializada tiene facultad para resolver este asunto al tratarse de un procedimiento especial sancionador en el que se denunció la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido durante el proceso de revocación de mandato, lo que podría vulnerar lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, 134, párrafos 7 y 8, de la constitución federal y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>20</sup>.
25. Lo anterior porque, debido a la naturaleza dual del procedimiento sancionador, al INE corresponde vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la Ley de Revocación, en términos de la Ley Electoral, y a esta Sala Especializada compete dictar la resolución correspondiente<sup>21</sup>.
26. Cabe precisar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021, el Pleno de la Suprema Corte declaró la existencia de la omisión legislativa del Congreso de la Unión para establecer el régimen sancionador en materia de revocación de mandato<sup>22</sup>.
27. Al respecto, el Alto Tribunal precisó que la remisión que establece el artículo 61 de la ley de revocación a la ley electoral para regular el régimen sancionador en los procesos revocatorios, no se acompañó de una reforma a la ley electoral. Con una mayoría calificada **la Suprema Corte declaró la invalidez de ese artículo.**

<sup>20</sup> Artículos 35, fracción IX, numeral 5, y 41, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (constitución federal); 164, 165, 166, fracción X, 173, 174 y 176, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); 4, párrafo primero, 55, fracción IV y 61, segundo párrafo, de la Ley Federal de Revocación de Mandato (LFRM), así como la Jurisprudencia 25/2015, de rubro: "**COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**".

<sup>21</sup> Así lo confirmó la Sala Superior en el SUP-REP-505/2021.

<sup>22</sup> Aún no ha sido publicado el engrose de la acción de inconstitucionalidad 15/2021. El proyecto que propuso el ministro ponente y las sesiones de discusión y votación del Pleno de la Corte (31 de enero, 1 y 3 de febrero de 2022), se pueden consultar en: [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scjn/documento/2022-01/V.11.0%20JMPR%20AI%20151-2021%20a%2024-Ene-2022%201121hrs%20solo.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2022-01/V.11.0%20JMPR%20AI%20151-2021%20a%2024-Ene-2022%201121hrs%20solo.pdf), <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2620>, <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2621> y <https://www.sitios.scjn.gob.mx/video/?q=video/2622>.



28. No obstante, la Corte señaló que la omisión legislativa señalada no es un impedimento para que este Tribunal Electoral realice un análisis casuístico de las posibles vulneraciones a las disposiciones de la ley de revocación de mandato y precisó que, en tanto se lleve a cabo el cumplimiento a la sentencia de la citada acción de inconstitucionalidad, las autoridades y tribunales están facultadas para aplicar las sanciones y procedimientos previstos en la ley electoral, que resulten exactamente aplicables al caso concreto, con pleno respeto a los principios que rigen este tipo de procedimientos administrativos sancionadores.
29. Asimismo, determinó que para no afectar el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024, que ya ha iniciado, la invalidez del artículo 61 operará a partir del 15 de diciembre de 2022.
30. Por lo tanto, esta Sala Especializada tiene competencia para realizar el análisis casuístico de probables vulneraciones en el marco del ejercicio de participación ciudadana que actualmente se encuentra en curso y aplicar las sanciones que resulten aplicables al caso concreto.

#### **SEGUNDA. Justificación para resolver en sesión no presencial.**

31. La resolución de este asunto por videoconferencia se justifica, pues así lo aprobó la Sala Superior mientras persista la emergencia sanitaria<sup>23</sup>.

#### **TERCERA. Cuestión previa.**

32. La Junta Local declaró la incompetencia para conocer los hechos concernientes a la supuesta promoción personalizada atribuible al servidor público Francisco Javier Rodríguez García, porque la infracción que se denunció está prevista en la normativa electoral local, por tal motivo la competencia es a favor del Instituto Electoral del Estado de Colima.

#### **CUARTA. Causal de Improcedencia.**

---

<sup>23</sup> Acuerdo General 8/2020 de la Sala Superior, consultable en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020).



33. El estudio de las causales de improcedencia es de orden preferente, ya que la actualización de alguna de ellas tiene como consecuencia que no pueda emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia.
34. En la audiencia de pruebas y alegatos, Francisco Javier Rodríguez García señaló que la queja es improcedente porque las imágenes fotográficas publicadas en su cuenta de *Facebook* no son pruebas fehacientes para acreditar la infracción denunciada.
35. Sobre este punto, se debe precisar que el alcance y valor probatorio de las pruebas aportadas, será parte del estudio de fondo del asunto, por lo no es procedente la solicitud del involucrado.

#### **QUINTA. Acusaciones y defensas.**

36. **MORENA** señaló en su queja:
  - Es un hecho notorio que Francisco Javier Rodríguez García actualmente es secretario del ayuntamiento de Colima, como lo acredita la página de internet de ese órgano municipal<sup>24</sup>.
  - El denunciado creó un perfil de *Facebook* el 17 de abril del 2018, denominada "*Paco Rodríguez*" "@Paco.Rodriguez22."
  - El 12 de febrero publicó en ese perfil de *Facebook* lo siguiente: "*Hoy conocimos el proyecto de la Capilla Santa Cecilia de la Colonia Villas del Bosque y pudimos aportar un granito de ayuda para la construcción del techo. Gracias a Ma. Luisa y a Gaby del Comité de la Iglesia. # Pris García Paco Rodríguez*".
  - Con esa publicación se puede presumir que el secretario del ayuntamiento de Colima vulneró la veda electoral en el proceso de revocación de mandato, y lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX y 134, párrafos 7 y 8 de la constitución federal.

---

<sup>24</sup> <https://www.colima.gob.mx/portal/> en el hipervínculo organizacional "Organigrama" [https://www.colima.gob.mx/2021/art29/ii/organigama\\_general\\_2124-pd](https://www.colima.gob.mx/2021/art29/ii/organigama_general_2124-pd)



37. **Francisco Javier Rodríguez García** indicó:

- La página de *Facebook* señalada en la queja es su cuenta personal y él la administra, por lo que él elaboró y difundió la publicación denunciada.
- No realizó la publicación en carácter de servidor público del ayuntamiento de Colima. Su finalidad consistió en dar a conocer el proyecto de construcción de la capilla Santa Cecilia de la Colonia Villas del Bosque.
- Al obsequiar material para terminar la construcción de dicha capilla brindó apoyo en carácter de ciudadano, no como servidor público.
- No difundió propaganda gubernamental porque realizó la publicación en ejercicio de su libertad de expresión.
- Si bien en las fotografías aparece su imagen, no realizó reuniones o actos públicos de campaña, ni la difusión de propaganda electoral a favor o en contra de la revocación de mandato, ni para promover al ayuntamiento.
- No maneja ningún programa social, ni recurso público.

#### **SEXTA. Cuestión por resolver.**

38. En esta sentencia determinaremos si Francisco Javier Rodríguez García, secretario del ayuntamiento de Colima, difundió propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso de revocación de mandato, y si con ello vulneró los principios de neutralidad e imparcialidad, en perjuicio de lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, y 134, párrafos 7 y 8, de la constitución.

#### **SÉPTIMA. Pruebas y hechos acreditados<sup>25</sup>.**

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

- Francisco Javier Rodríguez García es secretario del ayuntamiento de Colima<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Las pruebas que aportaron las partes son técnicas y documentales privadas con valor indiciario, según los artículos 461, párrafo 3, incisos b) y c), y 462, párrafos 1 y 3 de la LEGIPE. Las certificaciones realizadas por la autoridad instructora y respuestas de autoridades son documentales públicas, con pleno valor probatorio, conforme a los artículos 461, párrafo 3, inciso a) y 462, párrafo 2 de la citada ley.

<sup>26</sup>Lo que se desprende del Acta de Cabildo del H. Ayuntamiento de Colima, de 16 de octubre de 2021, aportada por la parte denunciada.



- La cuenta de la red social *Facebook* registrada como “*Paco Rodríguez*” es suya y él la administra<sup>27</sup>.
- Dicha cuenta de *Facebook* no pertenece al ayuntamiento de Colima<sup>28</sup>.
- El 12 de febrero compartió en su perfil de *Facebook* la publicación denunciada<sup>29</sup>.
- La publicación materia del procedimiento sancionador ya no se encuentra visible en la página de *Facebook* del denunciado<sup>30</sup>.

#### OCTAVA. Análisis del caso.

##### **Decreto interpretativo.**

40. El 18 de marzo entró en vigor el “*Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato*”<sup>31</sup>.
41. Esta Sala Especializada considera que los temas que el Congreso de la Unión interpretó atraviesan este asunto, por lo que **no es aplicable al actual proceso de revocación de mandato**, al haberse emitido sin la anticipación debida que ordena el artículo 105, fracción II, de la constitución federal<sup>32</sup>.
42. Sin cuestionar la validez de este *Decreto*, la temporalidad en que se emitió y las temáticas que interpretó, nos llevan a verlo a la luz de los principios constitucionales, especialmente el de **certeza** que salvaguarda el artículo 105, fracción II, de la constitución, en tanto establece que las leyes electorales, federal y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes

<sup>27</sup> [https://www.facebook.com/Paco.Rodriguez22/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Paco.Rodriguez22/?ref=page_internal).

<sup>28</sup> Así lo informó la Presidenta Municipal de Colima, mediante oficio de 22 de febrero.

<sup>29</sup> Como se advierte del acta circunstanciada CIRC03/JL/COL/15-02-2022 de 15 de febrero, levantada por el personal de la Junta Local Ejecutiva del INE en Colima.

<sup>30</sup> Así se hizo constar en el acta circunstanciada CIRC04/JL/COL/17-02-2022, de 17 de febrero.

<sup>31</sup> Publicado en el *DOF* el 17 de marzo de 2022.

<sup>32</sup> Lo anterior es acorde a lo establecido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-96/2022**, resuelto el 28 de marzo, en el cual la Sala Superior concluyó que el *Decreto* de interpretación auténtica del concepto “propaganda gubernamental” **resulta inaplicable** a las controversias del actual proceso de revocación de mandato, ya sea a través de un análisis cautelar o en estudio de fondo, porque modifica el modelo de comunicación política de dicho proceso, lo cual es **contrario** a la prohibición constitucional de **modificar** los **aspectos legales fundamentales** de los procesos electorales durante su desarrollo, como lo establece el artículo 105, fracción II, de la constitución federal.



de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales; principio que se debe observar en los procesos de revocación de mandato, pues se trata del ejercicio de un derecho político fundamental donde el voto de la gente determina el rumbo de la persona del servicio público que es sometida al escrutinio ciudadano.

43. Cabe puntualizar que los artículos 40, primer párrafo y 105, fracción II de la Constitución, son principios del régimen democrático; por tanto, cuando nace en el orden jurídico el derecho fundamental para revocar mandatos (2019) forman parte de todos los principios rectores de la propia constitución que les sean aplicables.
44. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las normas interpretativas, como el *Decreto* referido, **son normas legales materiales**, que tienen las mismas características de las normas **formales** que interpretan (generalidad, abstracción e impersonalidad), porque su finalidad es determinar, precisamente, cómo deben entenderse esas disposiciones y se destinan al mismo universo de entidades obligadas por la norma inicial, para aplicarse a un número indeterminado de personas y casos, y no a alguna o alguno en específico<sup>33</sup>.
45. También ha señalado que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, **será de carácter fundamental cuando** tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual **se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de las y los actores políticos**, incluyendo a las autoridades electorales<sup>34</sup>.
46. En el SUP-REP-96/2022, la Sala Superior estableció que la finalidad del *Decreto* fue realizar una “**interpretación auténtica**” sobre el alcance del concepto de

<sup>33</sup> Acción de inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas.

<sup>34</sup> Jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.



propaganda gubernamental en la Ley Federal de Revocación de Mandato -en específico, sobre la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato-, así como en la LEGIPE, en lo relativo a las infracciones que pueden cometer autoridades y personas del servicio público, por la difusión de propaganda con esas características.

47. Así, señaló que la interpretación que pretendió realizar el poder legislativo a través del *Decreto transgredió los límites* que la Suprema Corte ha establecido para ello en su jurisprudencia, al exceptuar del concepto “propaganda gubernamental” (establecido en el artículo 35, fracción IX, apartado 7º de la constitución), las expresiones emitidas por las personas del servicio público, con lo que se reformulan los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige al proceso de revocación de mandato, **lo cual está prohibido a nivel constitucional.**
48. En ese sentido, toda vez que el *Decreto* incide en las reglas *-que estaban vigentes al momento de su publicación-* sobre quiénes juegan un papel activo y quiénes se deben mantener al margen en el proceso revocatorio, no es aplicable a dicho mecanismo de participación ciudadana, porque se emitió sin la anticipación debida que ordena el artículo 105, fracción II, de la constitución federal.

#### **Caso concreto.**

49. El derecho de la ciudadanía a revocar un mandato es un derecho fundamental de democracia participativa<sup>35</sup> que se incorporó al orden constitucional en 2019, cuyo propósito es darle a la gente un instrumento a través del cual puede dar por concluido un cargo público, de manera anticipada.
50. Es por ello, un derecho político-electoral que constituye un poder efectivo de la ciudadanía para materializar y consolidar al sistema democrático.

---

<sup>35</sup>Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato”. Visible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/100773](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/100773).



51. La construcción normativa de este derecho en el artículo 35, fracción IX, de la constitución federal revela que se trata de un instrumento de participación creado para que la ciudadanía se apropie de él, le imprima movimiento y fuerza, desde la petición para convocarlo y en cada una de sus etapas, pues el INE solo juega un papel de organización, desarrollo, cómputo de votos y de promoción, entre las más destacables y, al servicio público se le instruye mantenerse al margen.
52. Es un derecho político fundamental de las personas que se debe ejercer en plena libertad y conciencia, sin la influencia de factores externos que limiten la posibilidad de analizar la gestión gubernamental, para que pueda tener un resultado que sea fruto de la opinión genuina de la ciudadanía.
53. El propio texto constitucional establece reglas para garantizar la autenticidad del mecanismo de participación, esto es, que se trate de un ejercicio legítimo de la voluntad ciudadana.
54. Así, por ejemplo, tenemos que el artículo 35, fracción IX, establece la prohibición de difundir propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno (federal, estatal o municipal) en los medios de comunicación social durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, salvo las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
55. El propósito de prever que en la revocación de mandato no participen entes ajenos a la ciudadanía como, por ejemplo, el propio Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial, consiste en consolidar este derecho de participación ciudadana exclusivo de la gente.
56. Por ello, se considera que las reglas para la difusión de propaganda durante el proceso de revocación de mandato deben interpretarse de manera armónica con los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con **imparcialidad y neutralidad** en el uso de los recursos públicos **en todo tiempo o momento**, a



fin de mantenerse siempre al margen de los temas que se someten a opinión de la ciudadanía<sup>36</sup>.

57. De lo anterior se concluye que **desde el inicio de este proceso revocatorio<sup>37</sup> debe permear el silencio de las personas del servicio público**, a fin de garantizar que el ejercicio participativo se lleve a cabo en plenas condiciones de libertad para la ciudadanía.
58. Lo que no supone una restricción injustificada a la libertad de expresión de las personas del servicio público<sup>38</sup>, pues lo que se privilegia son las normas y reglas que desde el Poder Legislativo se crearon para garantizar la eficacia del proceso de revocación de mandato.
59. Bajo ese contexto normativo, veamos la publicación denunciada.

Imágenes y contenido  
[https://www.facebook.com/Paco.Rodriguez22/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Paco.Rodriguez22/?ref=page_internal)

facebook

Correo electrónico o tel. Contraseña Iniciar sesión ¿Olvidaste la c

**Paco Rodríguez**  
@Paco.Rodriguez22 · Político(a)

Inicio Información Videos Fotos Más

Descubre más novedades de Paco Rodríguez en Facebook

Iniciar sesión Crear cuenta nueva

Se trata de una publicación del portal de una pagina de Paco Rodríguez, en la red social *facebook*, en cuya portada se localiza una imágen de una persona del sexo masculino, de tez morena clara, cabello entrecano, de aproximadamente 50 años de edad, observándose solo la parte superior de cuerpo, vestido con una camisa blanca, de manga larga, con dos símbolos identificados con imágenes que no se alcanzan a apreciar, tiene la mano izquierda levantada y con la mano empuñada

<sup>36</sup> Así nos orientó la Sala Superior en la sentencia del SUP-REP-5/2022, donde señaló que los criterios relativos a los principios establecidos en el artículo 134 constitucional, respecto de la imparcialidad y neutralidad de los 1os públicos para los procesos electorales, también tienen aplicación para los mecanismos de democracia directa, como el de revocación de mandato.

<sup>37</sup> El proceso de revocación de mandato tiene tres etapas: la previa (aviso de intención [1 al 15 de octubre de 2021]; recolección de firmas por la ciudadanía [1 de noviembre al 25 de diciembre de 2021] y verificación de apoyo por el INE [hasta el 3 de febrero de 2022]); la emisión de la convocatoria [4 de febrero de 2022] y la jornada [10 de abril de 2022]).

<sup>38</sup> La Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-46/2022 señaló que la convocatoria no restringe a las personas del servicio público el uso de las redes sociales ni a dar entrevistas, sino que la prohibición se encamina a que el contenido de sus publicaciones no debe ser propaganda gubernamental (salvo el régimen de excepciones: salud, educación protección civil) desde la emisión del documento convocante hasta la conclusión de la jornada.



y con la otra mano se observa que está sosteniendo un micrófono de color negro. Al fondo se observa otra imagen con las letras siguientes: “PACO” “RODRIGUEZ” “LOCAL DISTRITO II”.

Al costado derecho de la foto de perfil, se localiza el siguiente nombre “Paco Rodríguez” y en la parte inferior de éste: @PacoRodriguez22 Político.

facebook

Correo electrónico o tel. Contraseña

Paco Rodriguez  
4.059 personas siguen esto  
Político(a)

**Información** Ver todo

- LIC. EN ECONOMIA POR LA UDEC.
- DIPLOMADOS EN DERECHO ELECTORAL, PLANEACION ESTRATEGICA Y CIENCIAS POLITICAS.
- SECRETARIO DEL AYTO DE COLIMA.
- DIPUTAD... Ver más

A 3.973 personas les gusta esto

4.058 personas siguen esto

Político(a)

**Fotos** Ver todo

**Videos** Ver todo

Descubre más novedades de Paco Rodriguez en Facebook

Iniciar sesión | Crear cuenta nueva

A la publicación se añadió el siguiente texto: **“Hoy conocimos el proyecto de la Capilla Santa Cecilia de la Colonia Villas del Bosque y pudimos aportar un granito de ayuda para la construcción del techo. Gracias a Ma Luis y a Gaby del Comité de la iglesia. #Pris Garcy Paco Rodríguez”.**

Al lado izquierdo se lee: “LIC. EN ECONOMÍA POR LA UDEC” “DIPLOMADOS EN DERECHO ELECTORAL, PLANEACIÓN ESTRATEGIA Y CIENCIAS POLÍTICAS” **“SECRETARIO DEL AYTO DE COLIMA”** “DIPUTAD..”.

En la parte inferior se observan tres imágenes fotográficas; la primera con cuatro personas, tres del sexo femenino y una del sexo masculino; la segunda imagen se observa a una persona del sexo masculino, vestida de pantalón azul y camiseta de color negra y tres personas del sexo femenino, al fondo un árbol y una barda de ladrillo; y en la tercera imagen se observan tres personas del sexo femenino y una del sexo masculino, y al frente de ellas, se localizan unas láminas en color naranja y al fondo una fachada de un inmueble de color amarillo, con herrería de color negra al frente.



60. Este órgano jurisdiccional puede analizar el contenido de la publicación de *Facebook* denunciada porque Francisco Javier Rodríguez García reconoció la titularidad de esa cuenta y la autoría de la propaganda para difundir el apoyo que brindó para la construcción de la Capilla a que se hace referencia en ella.
61. Ahora bien, la publicación denunciada no constituye propaganda gubernamental, cuya difusión está prohibida durante el proceso de revocación de mandato, como se expone enseguida.
62. En el expediente está acreditado que la página de *Facebook* en la cual se hizo la publicación denunciada no pertenece al ayuntamiento de Colima<sup>39</sup>, dado que la titularidad de la cuenta corresponde a Francisco Javier Rodríguez García, quien la maneja a título particular, aun cuando en ella se identifique como secretario de ese órgano municipal.
63. Al mensaje se acompaña el siguiente texto: *“Hoy conocimos el proyecto de la Capilla Santa Cecilia de la Colonia Villas del Bosque y pudimos aportar un granito de ayuda para la construcción del techo. Gracias a Ma Luis y a Gaby del Comité de la iglesia. #Pris Garcy Paco Rodríguez”*.
64. Como se observa, en la publicación no se menciona que el denunciado haya brindado apoyo para la construcción de la capilla en carácter de funcionario público, o bien, a nombre y representación del ayuntamiento.
65. Tampoco se advierten expresiones u otros elementos (imágenes, símbolos o logos) que nos permitan llegar a una conclusión diferente, pues no hay una sola referencia visual o expresa que vincule de alguna manera el apoyo brindado con el gobierno municipal, en el que se desempeña como servidor público el denunciado.
66. Al respecto, se debe tomar en consideración que, al ser requerido por la autoridad instructora, Francisco Javier Rodríguez García señaló que difundió la publicación en carácter de ciudadano y no como funcionario público, ya que no recibió apoyo económico alguno por parte de la administración municipal, pues

---

<sup>39</sup> Así lo refirió la presidenta municipal de Colima, en el oficio de 22 de febrero, por el que dio respuesta al requerimiento formulado por la autoridad instructora, foja 119 del expediente.



su colaboración en la construcción de la capilla fue a título personal, circunstancia que no se desvirtuó con el resultado de la investigación.

67. En efecto, de la indagación realizada por la autoridad instructora no se advierten elementos probatorios que nos permitan concluir que la construcción de la capilla formó parte de un programa u obra del gobierno municipal de Colima, o que provino del erario de ese ayuntamiento (ni siquiera de manera indiciaria), por lo que no se puede afirmar que se tratara de un logro o acción del gobierno de esa localidad, cuya divulgación haya tenido como propósito o finalidad orientar la percepción de la ciudadanía, para generar aceptación o adhesión respecto de la administración municipal del que forma parte el denunciante<sup>40</sup>.
68. Además, aun cuando la publicación se realizó el 12 de febrero, esto es, después de que se emitió la convocatoria de la revocación de mandato, en el mensaje tampoco se hizo referencia alguna a dicho mecanismo de participación ciudadana, ni se emitieron expresiones que puedan calificarse como equivalentes funcionales de manifestaciones a favor o en contra de ese proceso revocatorio.
69. Por estas razones, a juicio de esta Sala, el análisis contextual de todos los elementos de la publicación denunciada nos lleva a concluir que no tuvo por finalidad difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno municipal en el cual el denunciado se desempeña como servidor público.
70. En ese sentido, toda vez que el mensaje denunciado no reúne las características de propaganda gubernamental, no es viable concluir que transgredió las reglas para la promoción del proceso de revocación de mandato, con el consecuente uso indebido de recursos públicos.
71. Tampoco se puede concluir que el denunciado, en carácter de secretario del ayuntamiento de Colima, haya vulnerado los principios de neutralidad e imparcialidad que todas las personas del servicio público tienen la obligación de garantizar en el marco del proceso de revocación de mandato, a fin de propiciar

---

<sup>40</sup> Parámetros establecidos por la Sala Superior para identificar a la propaganda gubernamental. Véase SUP-REP-142/2019 y acumulado



condiciones objetivas para el desarrollo del proceso de deliberación democrática.

72. Conforme a lo anterior, esta Sala Especializada considera que, en el caso, no se acredita la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, previstos en los artículos 35, fracción IX; 134, párrafo 7 y 8 de la constitución federal y 33 de La Ley Federal de Revocación de Mandato.
73. Por lo expuesto y fundado, se:

### RESUELVE

**ÚNICO.** Es **inexistente** la conducta atribuida a **Francisco Javier Rodríguez García** consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad.

**NOTIFÍQUESE**, en términos de ley.

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

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementan la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación.



## VOTO PARTICULAR<sup>41</sup> QUE EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA SRE-PSL-3/2022<sup>42</sup>

Formulo el presente voto porque la mayoría del Pleno determinó la inexistencia de la infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en proceso de revocación de mandato, atribuida a Francisco Javier Rodríguez García, secretario del ayuntamiento de Colima. Sin embargo, no comparto este criterio puesto que, desde mi punto de vista, era necesario realizar mayores diligencias de investigación a fin de estar en aptitud de determinar la inexistencia o existencia de la infracción atribuida.

En el caso concreto, se realizó la siguiente publicación:

### Perfil de Facebook



### Publicación denunciada



<sup>41</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este tribunal electoral.

<sup>42</sup> Secretaria de Estudio y Cuenta: Alejandra Olvera Dorantes.



Observamos que, en el perfil de *Facebook* del citado servidor público, se ostenta como “político” y, en su descripción, aparece como “secretario del ayto (*sic*) de Colima”; de igual manera, advertimos que en la publicación denunciada realiza manifestaciones relacionadas con la ayuda para la construcción de un techo de la capilla de Santa Cecilia en la colonia Villas del Bosque, sin establecer clara o expresamente que la ayuda sea con motivo de sus funciones como servidor público.

Ahora bien, al dar respuesta al requerimiento formulado por la autoridad instructora, el denunciado señaló:

- La página de *Facebook* señalada en la queja es su cuenta personal y él la administra, por lo que no realizó la publicación en carácter de servidor público del ayuntamiento de Colima.
- Su finalidad consistió en dar a conocer el proyecto de construcción de la capilla Santa Cecilia de la Colonia Villas del Bosque.
- Al obsequiar material para terminar la construcción de dicha capilla brindó apoyo en carácter de ciudadano, no como servidor público.

Sin embargo, las afirmaciones realizadas por el denunciado no se encuentran confirmadas ni refutadas a través de medios de prueba, motivo por el cual, desde mi punto de vista, el expediente debió regresarse a través de Juicio Electoral, a fin de que la autoridad instructora se allegara de mayores elementos para estar en posibilidad de determinar objetivamente si la publicación en comento era propaganda gubernamental en periodo prohibido, o bien, para confirmar las afirmaciones del denunciado.

Particularmente, en mi concepto debieron realizarse las siguientes investigaciones:

- Certificar una línea de tiempo de su perfil, para verificar si utiliza su *Facebook* para el ejercicio de sus funciones como servidor público, o bien, si realmente es una cuenta personal.
- Preguntar al ayuntamiento de Colima, si el municipio ha llevado acciones relacionadas con la capilla de Santa Cecilia, y en caso de ser afirmativo, que informe si participó el denunciado, así como la remisión de la documentación correspondiente.



- Preguntar a las personas encargadas de la capilla cuál fue el tipo de apoyo que se recibió por parte del denunciado, si lo recibieron por parte de alguna otra persona física o moral (pública o privada), el tipo de gasto, monto y bajo qué circunstancias se recibió el apoyo.

Las referidas diligencias, en su caso, servirían para allegarnos de medios de prueba suficientes a fin de estar en posibilidad de resolver objetivamente el fondo de la controversia planteada.

Por lo anterior, discrepo de lo sostenido por mis pares y emito el presente **voto particular**.

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