

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-21/2018

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL
ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: SERGIO IVÁN
REDONDO TOCA Y MAURICIO I.
DEL TORO HUERTA

Ciudad de México, a nueve de marzo de dos mil dieciocho

Sentencia definitiva que confirma, por razones distintas, la resolución de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-12/2018. Lo anterior, al considerarse que no se encuentra acreditado que la reunión a la que acudieron Miguel Ángel Mancera y diversos servidores públicos en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento en la Ciudad de México, constituya una conducta que actualice el uso indebido de recursos públicos que vulnere la equidad de la contienda electoral

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA	4
4. ESTUDIO DE FONDO.....	5
4.1.1 Argumentos expuestos por MORENA en su denuncia.....	5
4.1.2 Consideraciones de la sentencia impugnada	6
4.1.3 Agravios	7
4.3.1 Metodología de estudio	12
4.3.2 Descripción y análisis individual de los hechos y pruebas por esta Sala Superior	13
4.3.2 Análisis conjunto de los elementos probatorios.....	28
5. RESOLUTIVO	32

GLOSARIO

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación
MORENA:	Movimiento de Regeneración Nacional
PRD:	Partido de la Revolución Democrática

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncia presentada por MORENA (SRE-PSC-12/2018).

El doce de diciembre de dos mil diecisiete, MORENA presentó una denuncia en contra de los siguientes funcionarios públicos:

Nombre	Cargo
Miguel Ángel Mancera Espinosa	Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
Alejandra Barrales Magdaleno	Senadora con licencia
Graco Ramírez Garrido Abreu	Gobernador del Estado de Morelos
Silvano Aureoles Conejo	Gobernador del Estado de Michoacán
Guadalupe Acosta Naranjo	Diputado federal
Jesús Zambrano Grijalva	Diputado federal

El denunciante sostuvo que dichos funcionarios al asistir en días y horas hábiles a una reunión privada que tuvo lugar en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento de la Ciudad de México, derivó en un uso indebido de recursos públicos en perjuicio de la equidad de la contienda.

1.2. Resolución impugnada. El veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia dentro del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-12/2018, en el sentido de declarar inexistente la infracción atribuida a los servidores públicos. Asimismo, desestimó que el PRD hubiera faltado a su deber de cuidado.

1.3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con la determinación anterior, el veintisiete de enero siguiente, MORENA interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, pues se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto en

contra de una resolución de la Sala Especializada, en esta resolución se determinó la inexistencia de la infracción denunciada consistente en la supuesta indebida utilización de recursos públicos, lo cual es competencia de este órgano jurisdiccional.

El fundamento de dicha competencia se encuentra en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso b), y 2 de la Ley de Medios.

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

El presente recurso reúne los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 7; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, 109 y 110, párrafo 1, de la citada Ley de Medios, en razón de lo siguiente:

3.1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político apelante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

3.2. Oportunidad. La resolución impugnada se dictó el veinticuatro de enero del año en curso y la demanda fue presentada ante la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el veintisiete de

enero del mismo año, por lo que es evidente que el recurso fue interpuesto dentro del plazo legal de tres días.

3.3. Legitimación y personería. El recurso lo interpuso un partido político nacional a través de su representante, cuyo carácter es reconocido por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, pues se impugna una resolución de la Sala Especializada que declaró inexistente la infracción que denunció el partido actor, lo cual es contrario a sus pretensiones.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1 Planteamiento del caso

4.1.1 Argumentos expuestos por MORENA en su denuncia

Este juicio deriva de la denuncia presentada por MORENA en contra de los funcionarios públicos: Miguel Ángel Mancera Espinosa, Alejandra Barrales Magdaleno, Graco Ramírez Garrido Abreu, Silvano Aureoles Conejo, Guadalupe Acosta Naranjo y Jesús Zambrano Grijalva por su asistencia a una reunión privada en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento en días y horas hábiles.

El partido denunciante consideró que la reunión tuvo la finalidad de tratar temas inherentes al proceso electoral, en concreto la

posible candidatura a la Presidencia de la República de Miguel Ángel Mancera por la coalición conformada por el PRD, PAN y Movimiento Ciudadano, lo cual, sostiene, no guarda relación con la función para la que fueron electos, por lo que, en su opinión, se utilizaron recursos públicos en perjuicio de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Del evento mencionado dieron cuenta diversos medios de comunicación y los mensajes publicados por los denunciados a través de sus respectivas cuentas de Twitter.

4.1.2 Consideraciones de la sentencia impugnada

La Sala Regional Especializada desestimó los argumentos de la denuncia, bajo las siguientes consideraciones:

- De las respuestas que los funcionarios dieron a la autoridad electoral investigadora, no se puede tener certeza absoluta sobre los temas abordados en la reunión privada.
- Resulta lógico y razonable que puedan existir reuniones privadas entre servidores públicos que emanan de una misma fuerza política, donde se discutan temas políticos o electorales que impacten en su labor diaria.
- Asistir a una reunión privada entre autoridades o con una lógica partidista, no actualiza de manera automática e inmediata una infracción a la normativa electoral, pues en vista del proceso electoral que se desarrolla, debatir temas electorales, si es que así sucedió, forma parte de su trabajo como servidores públicos.

- Los tuits de los funcionarios denunciados aportados como pruebas se publicaron antes del inicio de las precampañas; no se acreditó que se usaron recursos públicos para la emisión de los mensajes y no se advierte que a través de ellos se haya ejercido presión respecto de temas político-electorales.

En consecuencia, es inexistente la conducta que consiste en el uso indebido de recursos públicos por parte de los funcionarios denunciados, y, por tanto, tampoco el PRD faltó a su deber de cuidado.

4.1.3 Agravios

El partido recurrente considera que la resolución impugnada es incorrecta porque, contrariamente a lo determinado por la Sala Regional responsable, se encuentra acreditada la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos atribuida a los servidores públicos que acudieron a dicha reunión privada.

Debe considerarse que la responsable tuvo por acreditado que los funcionarios públicos reconocieron su asistencia a la reunión, la cual se llevó a cabo en días y horas hábiles. Asimismo, la propia responsable afirma, respecto de los tuits publicados por los funcionarios, que hacen referencia al trabajo conjunto del PRD, lo que acredita la finalidad de la reunión.

Además, los servidores públicos al ser cuestionados por la autoridad investigadora, emitieron diversas respuestas respecto del motivo de la reunión, como lo fueron: que tuvo por objeto tratar diversos temas relacionados con la agenda legislativa;

que se trató de un desayuno privado entre amigos; que se acordó que cada uno de los asistentes desde su responsabilidad pública, tenía la obligación de realizar todas las acciones a su alcance para garantizar que el proceso electoral se desarrollara en estricta observancia a las leyes electorales.

No obstante lo anterior, la Sala Especializada restó importancia a dichas respuestas, ya que señaló de manera simple, que cualquier contestación es válida porque no puede tenerse certeza de los temas que se trataron en la reunión. En este sentido, justifica la actuación indebida de los funcionarios, aun cuando las pruebas que obran en el expediente acreditan la infracción.

Para el recurrente, los temas tratados en la reunión sí tienen relevancia porque se discutió la posible coalición entre el PAN y Movimiento Ciudadano, y el apoyo a Miguel Ángel Mancera como posible candidato a la Presidencia de la República.

En ese sentido, en la demanda se considera que la sentencia controvertida justifica la actuación de los servidores públicos y desestima que se vulnerara el artículo 134 de la Constitución Federal, aun cuando los funcionarios públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos y salvaguardar la equidad en la contienda.

Considerando lo alegado por el partido recurrente, esta Sala Superior estima que el problema jurídico a resolver se centra en determinar, si contrariamente a lo resuelto en la sentencia impugnada, se encuentra acreditado que la reunión a la que asistieron diversos servidores públicos se equipara a un uso

indebido de recursos públicos que vulnera la equidad de la próxima elección.

4.2 Marco normativo que tutela la imparcialidad en la utilización de recursos públicos

En principio, es importante precisar que el numeral 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal establece lo siguiente:

Artículo 134. [...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, **tienen en todo tiempo** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos [...]

Como se advierte del contenido del citado precepto, los servidores públicos de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos.**

El mencionado dispositivo constitucional tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, **puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.**

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, **es necesario que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos**¹.

¹ Véase la sentencia del recurso de apelación: SUP-RAP-410/2012.

Asimismo, ha sostenido que si bien los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política de sus respectivos partidos políticos, su actuación se debe guiar bajo los límites permitidos en la Constitución y la legislación aplicable, a efecto de que su conducta en la vida partidista **no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones**².

En ese sentido, como parte del ejercicio de libertad de expresión y asociación en materia política, se ha reconocido el derecho de los servidores públicos a asistir en días inhábiles a eventos de proselitismo político a fin de apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, siempre y cuando no implique el uso indebido de recursos del Estado³.

Asimismo, este órgano ha sostenido que **la sola presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles** constituye, en principio, una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos⁴.

Finalmente, esta Sala Superior también ha destacado que, en atención a los principios que rigen la materia electoral, en particular, **el principio de neutralidad, el poder público no debe emplearse para influir al elector y, por tanto, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales**. Ello busca, entre otras cosas, inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en

² Criterio sostenido en el SUP-RAP-4/2014.

³ Jurisprudencia 14/2012, de la Sala Superior, de rubro: "ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY".

⁴ Véase, entre otros, la sentencia del recurso de apelación: SUP-RAP-52/2014.

contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral. **El principio de neutralidad exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.** Lo que implica la prohibición a tales servidores de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.⁵

En conjunto, un elemento esencial para actualizar la infracción denunciada es que exista una conducta de un servidor público que incida en el proceso electoral y que dicha incidencia se traduzca en la violación a la equidad en la contienda a partir del uso de recursos públicos, sin que tales recursos se limiten a aspectos materiales, económicos o presupuestales.

4.3 La reunión denunciada no constituye una conducta equiparable al uso indebido de recursos públicos

Esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al partido actor cuando señala que, contrariamente a lo resuelto por la Sala Especializada, se encuentra acreditado que los ciudadanos denunciados que asistieron a la reunión en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento de la Ciudad de México hicieron **un uso indebido de recursos públicos en perjuicio de la equidad de la contienda electoral.**

Este órgano jurisdiccional comparte el sentido de la sentencia impugnada, al considerar que los hechos que motivaron el procedimiento especial sancionador, y las pruebas que indica el

⁵ Tesis V/2016 con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).

partido actor en su demanda, no acreditan la violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, pues, como se precisa a continuación, no generan una afectación a los principios rectores de la materia electoral.

4.3.1 Metodología de estudio

En la denuncia se planteó como hecho constitutivo de infracción que los funcionarios públicos Miguel Ángel Mancera Espinosa, Alejandra Barrales Magdaleno, Graco Ramírez Garrido Abreu, Silvano Aureoles Conejo, Guadalupe Acosta Naranjo y Jesús Zambrano Grijalva asistieron a una reunión en el Antiguo Palacio del Ayuntamiento en días y horas hábiles para tratar temas electorales.

Adicionalmente, en la denuncia se afirmó que la reunión tuvo la finalidad de crear una coalición y apoyar al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México para ser postulado como candidato a la Presidencia de la República.

Como ya se mencionó anteriormente, en la sentencia impugnada se resolvió que los hechos denunciados y las pruebas no acreditan una indebida utilización de recursos públicos. Por su parte, MORENA afirma que sí se prueba la infracción denunciada.

A continuación se realizará un análisis de los hechos y pruebas que sustentan la conclusión de la Sala Responsable, tanto en lo individual como en su conjunto, para verificar y valorar sus alcances frente a las infracciones denunciadas.

4.3.2 Descripción y análisis individual de los hechos y pruebas por esta Sala Superior

a) Reunión en una oficina pública

Se encuentra probado que los servidores públicos asistieron a una reunión en un edificio público en días y horas hábiles, el cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, entre las nueve y once treinta y cinco de la mañana. Ello, en sí mismo, es insuficiente para acreditar un uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, esta Sala Superior considera que una **reunión de servidores públicos** en un **recinto público de gobierno** no es estrictamente equiparable a una “reunión privada” –como fue calificada por la Sala responsable– en atención a que las reuniones celebradas por funcionarios en recintos públicos no tienen una naturaleza estrictamente “privadas”, si con ello se pretende excluir los deberes de transparencia o máxima publicidad que rigen el actuar de los funcionarios públicos de la Ciudad de México y de otras entidades federativas.

En este sentido, la transparencia en la vida pública contribuye a la confianza de la ciudadanía en las elecciones, para lo cual es importante que todo lo relacionado con la actividad de gobierno y los recursos públicos deba encontrarse a disposición de la población. Esto hace que las reuniones de servidores públicos en oficinas gubernamentales no puedan considerarse como “privadas”, máxime si no existe una disposición normativa que así lo disponga. A diferencia, por ejemplo, de las sesiones privadas de algunos órganos colegiados, respecto de los cuales se levantan actas sobre su contenido y, por tanto, no obstante su denominación y su carácter cerrado, ello no excluye su publicidad.

Al respecto, es importante tener presente que la publicidad de los actos de las autoridades jurídicas y políticas se ha convertido en un elemento esencial de todo Estado constitucional democrático de Derecho.⁶

En este sentido, para que la ciudadanía ejerza un control social eficaz, como un efecto del derecho a la información reconocido constitucionalmente en el artículo 6º de la Constitución Federal, se requiere contar en principio, con una **información verdadera**, lo que entraña que los servidores públicos tienen, en principio, un deber de veracidad respecto a sus actos públicos, con la excepción de aquella información calificada como confidencial o reservada temporalmente, por razones de interés público o de seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

En este sentido, el hecho de que sean reuniones en las que sólo estén presentes algunas personas y que el acceso sea controlado o por invitación, no implica que tales reuniones escapen a los deberes de transparencia de la actividad gubernamental, como si se tratara de actos realizados por particulares en recintos particulares, protegidos por el ámbito privado, o bien que gocen de la protección del ámbito de la intimidad.

En tales circunstancias, por ejemplo, debe procurarse –en la mayor medida posible –la transparencia y la disponibilidad de información sobre aquellas reuniones respecto de las cuales no existe un registro oficial, a partir de agendas públicas disponibles en Internet. Con ello se posibilita dejar constancia de la actuación de los servidores públicos y de la finalidad u

⁶ Cfr. Garzón Valdés, Ernesto, “Lo íntimo, lo privado y lo público”, México, INAI, Cuadernos de Transparencia 6, p. 17.

objeto de sus actividades oficiales o en recintos oficiales gubernamentales que, en principio, no pueden ser privadas para efecto de excluir los deberes señalados.

Lo anterior es acorde con los principios del Gobierno Abierto en el sentido de reducir la opacidad de la actividad gubernamental y promover una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas.⁷ La propia Ley Orgánica de la Administración Pública del anterior Distrito Federal (artículo 7) vigente en la actualidad, dispone que los actos y procedimientos de la administración pública en la entidad deben atender, entre otros principios, a los de transparencia e imparcialidad. En congruencia con ello, la Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta, en su artículo 3, entiende por “apertura” la “actitud al interior de un gobierno que enfatiza la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública generada, con el objetivo de promover el trabajo colaborativo entre las diferentes áreas de gobierno, la participación de la población y la adopción de nuevas ideas, métodos y procedimientos que, a través de la prueba y el error, establecen ciclos de mejora continua”.

Por ello, esta Sala Superior no considera que la reunión denunciada haya tenido un carácter estrictamente de “reunión privada”, puesto que los servidores públicos deben maximizar la

⁷Las prácticas gubernamentales en favor de la transparencia y máxima publicidad de las actividades de gobierno y de los servidores públicos han tenido un amplio desarrollo derivado de la Declaración de Gobierno Abierto, adoptada por la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) de la cual México es país fundador, y que establece cuatro principios de gobierno abierto: a) aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; b) apoyar la participación ciudadana; c) aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los gobiernos, y d) aumentar el acceso a las nuevas tecnologías de apertura y rendición de cuentas. (Consultable en la página de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA): <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>) Como parte del Plan de Acción de México derivado de la Declaración, los principios del gobierno abierto están inmersos en la normativa nacional, por ejemplo en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que incide válidamente y es de competencia concurrente en todos los órdenes de gobierno, tiene entre sus objetivos fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.

publicidad de sus actos, deliberaciones y acuerdos realizados en ejercicio de sus atribuciones, de forma tal que se evite la opacidad de la administración.

Ahora bien, el hecho de que no se considere como “privada” una reunión en un recinto público, en nada afecta el sentido de lo resuelto por la Sala responsable respecto de los derechos del actor, dado que, de las constancias de autos se advierte que la reunión fue **a puerta cerrada** y, por tanto, en principio, **no se tienen elementos para afirmar que en ella se realizaron manifestaciones públicas para solicitar el voto o promover la imagen de persona alguna ante el electorado y que ello afectara la equidad en alguna contienda electoral**. Esto es, que se trató de un acto de proselitismo electoral.

De esta forma, tampoco existen elementos que permitan equiparar la sola presencia de servidores públicos en una reunión con el uso indebido de recursos públicos, porque aun cuando no existe duda de que la reunión denunciada se llevó a cabo en días y horas hábiles y se realizó en un recinto público de gobierno, **no hay elementos para tener por acreditado que se trató de un acto proselitista por sí mismo, con el objeto de posicionar a determinada persona ante la ciudadanía y que ello implicó una afectación o puesta en riesgo de los principios de imparcialidad y neutralidad gubernamental, así como el de equidad**.

Finalmente, como lo apuntó la Sala Especializada, los temas político-electorales son parte del ámbito de la política y no resultan totalmente ajenos a las funciones de los servidores públicos. Por ello, no es extraño ni ilegal que las autoridades se reúnan para tratar temas político-electorales, sin que ello pueda

considerarse, por sí mismo, violatorio de los principios de equidad e imparcialidad⁸.

En ese contexto, no se advierte que, por sí sola y en las circunstancias del presente asunto, la reunión denunciada haya afectado la equidad del proceso electoral, bien jurídico tutelado por el artículo 134 constitucional.

b) Respuestas de los funcionarios respecto del motivo de la reunión

Como se destacó, en la resolución impugnada, cuando los servidores públicos fueron cuestionados por la autoridad administrativa electoral respecto de la finalidad de la reunión, emitieron las siguientes respuestas:

- Miguel Ángel Mancera, Alejandra Barrales y Graco Ramírez señalaron que la reunión tuvo como propósito crear un compromiso para realizar todas las acciones necesarias que garanticen la imparcialidad y transparencia en el proceso electoral, dentro de sus diversos ámbitos de responsabilidad.
- Silvano Aureoles y Guadalupe Acosta manifestaron que se trató de un desayuno entre amigos.
- Jesús Zambrano expresó que fue invitado por el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y que se trataron temas de la agenda legislativa y del gobierno local.

⁸ A manera de ejemplo, respecto de las facultades que ejercen los servidores públicos en materia de elecciones, el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero establece que la Secretaría General de Gobierno quien depende directamente del poder ejecutivo, fomentará el desarrollo político e intervendrá y ejercerá las atribuciones que en materia electoral le señalen las leyes o los convenios que para ese efecto se celebren. Asimismo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, prevé que la Secretaría de Gobierno ejercerá la vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes o los convenios que para este efecto se lleven a cabo.

Sobre las respuestas, se tiene en cuenta que, siendo la reunión a puerta cerrada, las declaraciones de los funcionarios que en ella asistieron constituyen medios idóneos para acreditar lo ahí sucedido, en tanto que tienen un valor particular y constituyen medios de prueba directos, al ser declaraciones rendidas en un procedimiento administrativo por las personas que participaron directamente en los hechos denunciados.

En este contexto, esta Sala Superior considera que las respuestas arrojan indicios de que en la reunión denunciada se discutieron, entre otros temas, algunos vinculados a la materia electoral. Los temas señalados guardan relación, en principio, con las funciones propias de los servidores públicos participantes, como lo son: las acciones necesarias para que desde sus diferentes ámbitos de competencia se garantice que el proceso electoral se desarrolle con imparcialidad, así como temas que tienen que ver con la agenda legislativa y gobierno local.

Esto es, de las respuestas de los servidores públicos, por sí mismas, no puede derivarse que la reunión haya tenido preponderantemente un carácter proselitista que afecte la contienda electoral federal. Ello no impide, sin embargo, que de las propias respuestas de los servidores públicos denunciados puedan inferirse otros hechos u otras intenciones, dado que no negaron categóricamente el hecho específico controvertido, esto es, que la reunión haya tenido, entre otros fines, el de apoyar una candidatura. De ahí que sea necesario un análisis adminiculado de todos los elementos probatorios.

c)Tuits

Es un hecho no controvertido, que el día en que se llevó a cabo la reunión, los funcionarios denunciados publicaron en sus respectivas cuentas en Twitter, los siguientes mensajes:

- “Agradezco el apoyo de las fuerzas del @PRDMéxico, y refrendo mi lealtad para alcanzar un objetivo común, el bienestar de nuestro país #mm” (**Miguel Ángel Mancera**) (16:29 p.m.)
- “El @PRDMéxico cierra filas con @ManceraMiguelMX para fortalecer al @frente_mx” (**Alejandra Barrales**) (11:28 a.m.)



- “El @PRDMéxico siempre debe formar parte de las decisiones fundamentales de nuestro país. Es necesario un cambio de régimen y que impulsemos las transformaciones profundas que todos anhelamos. Por eso cerramos filas en torno a @ManceraMiguelMX para que encabece el @FrentePorMéxico”. (**Silvano Aureoles**) (12:12 p.m.)



- “Vamos con el Frente y con @ManceraMiguelMX para construir un nuevo régimen político”. **(Graco Ramírez)** (11:46 a.m.)



- “La unidad en el @PRDMéxico necesaria para seguir construyendo el #Frente. Vamos con @ManceraMiguelMX y ahora el método para postular candidato de todos”. **(Graco Ramírez)** (11:58 a.m.)



- “El día de hoy cerramos filas en el PRD con el @FrentePorMéxico y unificamos nuestra propuesta. Nuestra mayor disposición a la unidad para derrotar al PRI”. **(Acosta Naranjo)** (12:20 p.m.)

 **Gpe. Acosta Naranjo**
@acostanaranjo Seguir

El día de hoy cerramos filas en el PRD con el **@FrentePorMexico** y unificamos nuestra propuesta. Nuestra mayor disposición a la unidad para derrotar al PRI.



- “Cierran filas perredistas en torno a @ManceraMiguelMX” (PRD) (17:21)



- “No fue tanto que declinara en favor de @ManceraMiguelMX. Fue un acuerdo interno de gobernadores, dirigencia y expresiones del @PRDMéxico para cerrar filas y lograr unidad. Dice @Silvano_A con @lopezdoriga @Radio_Formula #LópezDoriga”. **(López Doriga)** (14:53 p.m.)
- “No buscaré la candidatura presidencial del Frente: mi aspiración ya no es esa: estamos con @ManceraMiguelMX afirma @Silvano_A con @lopezdoriga en @Radio_Formula #LopezDoriga”. **(López Doriga)** (14:56 p.m.)
- “El gobernador @gracoramirez se reúne con @ManceraMiguelMX@Silvano__A @Ale_BarralesM @Beatriz_Mojica y miembros del @PRDMéxico para hablar sobre el Frente Amplio y la forma de elegir a su candidato”. **(Radio Fórmula Morelos)** (12:24 p.m.)



En primer lugar, esta Sala Superior considera que, atendiendo a que los mensajes fueron difundidos en una red social, es conveniente precisar algunas características propias de dicho medio de comunicación que permiten generar inferencias válidas para su análisis en lo individual y en conjunto, a fin de valorar el contexto integral y las circunstancias de las conductas denunciadas y que ahora se revisan. La generación de estas inferencias permite definir la premisa fáctica sobre la cual habrá de valorarse la configuración o no de algún ilícito.

Como esta Sala Superior consideró al resolver el expediente SUP-REP-542/2015, que las características de las redes sociales son un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, entonces la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet, que requiere de las voluntades del titular de la cuenta y sus “seguidores” o “amigos” para generar una retroalimentación entre ambos.

En términos generales, se puede concebir a *Twitter* como una red social de tipo genérico, que permite que las personas compartan información en tiempo real, a través de lo que se ha denominado *microblogging*, es decir, mensajes cortos los cuales pueden ser vistos por otros usuarios.⁹

El funcionamiento de dicha red social permite que cada usuario pueda “seguir” a otros usuarios y a su vez pueda ser “seguido” por estos, sin que necesariamente guarde algún vínculo personal con ellos más allá de la red social. Esto permite que los usuarios puedan ver inmediatamente, los mensajes publicados en aquellas cuentas que “siguen”, y a través de búsquedas específicas en la red social acceder a las cuentas y mensajes de usuarios que no “siguen”.

Para el funcionamiento descrito anteriormente, la red social cuenta con diversas funciones o comandos que se pueden emplear, como son los *retweets (RT)* que implica compartir un mensaje difundido por otra persona, los mensajes directos, esto es, enviar una comunicación privada a otro usuario, el *hashtag (#)* que busca generar temas comunes entre los diferentes usuarios, y el *arrobar (@)* a un usuario, que es mencionar dentro del mensaje de manera expresa a un usuario en específico.

En ese sentido, la información es horizontal, permite comunicación directa e indirecta entre los usuarios, que se difunde de manera **espontánea** para que cada usuario difunda sus ideas u opiniones, así como información obtenida de algún vínculo externo a la red social, la cual puede ser objeto de

⁹ La propia red social *Twitter* se define en su portal de internet como *una red de información en tiempo real que te conecta con las últimas historias, ideas, opiniones y noticias... es un servicio para comunicarte con amigos, familia y colegas, y estar conectado a través de mensajes rápidos y frecuentes. Ver www.twitter.com*

intercambio o debate entre los usuarios o no, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier mensaje publicado en la red social.

De esta manera *Twitter* ofrece el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que –como lo destacó esta Sala Superior en el precedente mencionado– permite presumir, en principio, que se trata de **opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional**, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que pueden monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, **pues en *Twitter* los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos**.

Estas características de la red social denominada *Twitter* generan **una serie de presunciones** en el sentido de que los mensajes difundidos son **expresiones espontáneas** que, en principio, manifiestan la opinión personal de quien las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Atendiendo a la naturaleza del medio y al modo en que opera, la calidad de persona famosa o figura pública, en principio, hace que el análisis de su conducta conlleve ciertas particularidades, **pues el perfil de las personas involucradas, por la labor profesional, cargo o puesto público, que desempeñan,**

genera ordinariamente una mayor atracción o impacto de sus mensajes. Tal circunstancia conlleva también en los agentes y funcionarios públicos un mayor grado de responsabilidad social respecto de los contenidos que difunden en la red, pues, si bien gozan de una amplia libertad de expresión para manifestar ideas y opiniones, a efecto de generar debate en los medios masivos de comunicación, dicha libertad, como en cualquier otro medio de comunicación, no resulta absoluta.

Sobre este aspecto, por ejemplo, la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación y Propaganda de 2017,¹⁰ destaca que los actores estatales “no deberían efectuar, avalar, fomentar ni difundir de otro modo declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas (desinformación) o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable (propaganda)”. Asimismo, “en consonancia con sus obligaciones jurídicas nacionales e internacionales y sus deberes públicos, los actores estatales deberían procurar difundir información confiable y fidedigna, incluido en temas de interés público, como la economía, la salud pública, la seguridad y el medioambiente.” Ello impone un deber de cuidado a los agentes y funcionarios públicos respecto a la información que difundan en esa calidad.

De esta forma, atendiendo al medio de comunicación empleado por los funcionarios denunciados y ya que no existe

¹⁰ Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

controversia sobre la autoría, el contenido o la espontaneidad de los mensajes que se analizan, es válido suponer que los mensajes fueron emitidos por los funcionarios en el horario indicado en las constancias, que se hicieron de manera espontánea y que existió la intención de los responsables de difundir y publicitar una idea por ese medio de comunicación a fin de que fuera conocido por los “seguidores” y en todo caso, pudiera ser compartido por ellos a fin de generar cadenas de comunicación.

Atendiendo al contenido de los mensajes, no se advierten expresiones que aludan directamente al contenido de la reunión, o que la reunión tuvo por objetivo exclusivo o preponderante la promoción de alguna persona en particular.

No obstante, en algunos de los tuits aparecen diversas fotografías donde se encuentran todos o algunos de los asistentes a la misma. Asimismo, del contenido de los mensajes se advierten elementos comunes que permiten suponer que se trata de expresiones de apoyo de personas vinculadas al PRD, a Miguel Ángel Mancera (que él mismo reconoce), expresiones que aluden a “cerrar filas” o a buscar la unidad del PRD en torno a dicho funcionario, para fortalecer un frente e impulsar un cambio de régimen.

Así se advierte del mensaje de Silvano Aureoles cuando alude a un “cambio de régimen”, a “cerrar filas” en torno a Miguel Mancera para que encabece el Frente por México. Así también se advierte de los mensajes de Graco Ramírez cuando señala “vamos con el frente” y con Miguel Mancera para construir un “nuevo régimen político” y cuando, en otro mensaje, alude a la unidad del PRD para seguir construyendo el frente y “ahora el método para postular candidato de todos”. En el mismo sentido

se advierten expresiones similares en los mensajes de Guadalupe Acosta Naranjo en los que señala “hoy cerramos filas en el PRD con el Frente por México”. Igualmente el mensaje del PRD donde señala que cierran filas perredistas en torno a Miguel Mancera.

Tales contenidos se confirman a partir de los mensajes del comunicador Joaquín López Dóriga y de Radio Fórmula Morelos cuando destacan declaraciones de Silvano Aureoles en el sentido de que existe un acuerdo en el PRD para cerrar filas y que están con Miguel Mancera. Finalmente, se alude, en otro mensaje de Radio Fórmula Morelos, que hubo una reunión entre Graco Ramírez, Miguel Mancera, Alejandra Barrales, Beatriz Mojica y miembros del PRD para hablar del frente amplio y la forma de elegir a su candidato.

De lo expuesto se advierte que en ninguno de los mensajes se expresan manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral. Esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. En consecuencia, no se trata de expresiones que tengan un significado equivalente de apoyo hacia una opción electoral ni son manifestaciones que trascienden al conocimiento de la ciudadanía que puedan afectar la equidad en la contienda.¹¹

Por el contrario, tales mensajes constituyen, en principio expresiones protegidas por el derecho a la información de la

¹¹ Véase *mutatis mutandi*, la jurisprudencia 4/2018 con rubro: ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

sociedad y la libertad de expresión de quienes ejercen un cargo público, a través de mensajes en Internet.

Por lo tanto, los tuits analizados por sí solos no revelan que los servidores públicos denunciados vulneraron la equidad e imparcialidad en la elección próxima.

4.3.3 Análisis conjunto de los elementos probatorios

Considerando lo expuesto en los apartados anteriores, si bien, de la valoración individual de los medios probatorios no es posible concluir que la reunión entre autoridades constituyó una indebida utilización de recursos públicos; resulta necesario efectuar un análisis adinmiculado de todos ellos, para determinar si existió una infracción a la normativa electoral.

Considerando el conjunto de elementos probatorios, esta Sala Superior considera que, no obstante las coincidencias en los mensajes emitidos en la red social twitter por los servidores públicos, y aun siendo razonable inferir de su contenido (atendiendo a las imágenes, hora y día de su difusión) que tales mensajes se difundieron como consecuencia de la reunión realizada en el edificio del Antiguo Palacio del Ayuntamiento, en la que los asistentes habrían acordado y expresado su apoyo a Miguel Ángel Mancera para encabezar un frente y alcanzar un cambio de régimen, esto es insuficiente para actualizar una infracción al artículo 134 constitucional por el uso indebido de recursos públicos que trascienda a la equidad en la contienda.

Lo anterior, considerando que –aun en el supuesto en que se estimara que la presencia en reuniones de funcionarios en recintos públicos de gobierno resulta equiparable al uso de recursos públicos–, no se encuentra acreditado de qué forma la

reunión y los mensajes de los funcionarios denunciados habrían tenido un impacto o puesto en riesgo la equidad en la contienda o trascendido al proceso electoral o en la voluntad de la ciudadanía.

Se debe considerar en principio, que –como se destacó– los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política de sus respectivos partidos políticos, siempre que ello **no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones o una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad mediante conductas específicas.**

El mero uso de un recinto público para una reunión entre o con funcionarios de un partido político es insuficiente para concluir que se trata de un abuso en el desempeño de sus funciones o un uso indebido de recursos público. En el caso, no se advierten otros elementos, como sistematicidad o cotidianeidad en tal conducta, así como tampoco un sesgo en sus funciones o una intervención directa o por medio de otras autoridades o agentes a fin de incidir indebidamente en la contienda electoral.

Por otra parte, de los mensajes no se advierte una violación al principio de neutralidad considerando el contexto de los mismos. Se trata de expresiones espontáneas en una red social y no se acredita, ni se advierte, algún tipo de sistematicidad o intencionalidad distinta a la informativa, dado que no existen expresiones explícitas de apoyo o rechazo a una candidatura en las que se pida el voto a favor o en contra de la ciudadanía.

En este sentido, las manifestaciones expresas de apoyo a un determinado funcionario público no vulneran los principios de neutralidad e imparcialidad cuando: a) no se hayan utilizado recursos públicos para su publicación; b) no hayan sido

emitidas durante un periodo prohibido para la realización de propaganda político electoral, y c) que tales expresiones no condicionan o coaccionan el voto del electorado, pues en tales casos, dichas expresiones resultan opiniones que forman parte del debate público, el cual debe maximizarse durante los procesos electorales¹².

Esta Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito **prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad, por lo que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos fuera del ámbito de sus funciones, cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

En el caso, no acontecieron tales circunstancias, pues como lo precisó la Sala Especializada los tuits se efectuaron el cuatro de diciembre pasado; es decir, antes del inicio de las precampañas; además de que no existen elementos en el expediente que acrediten el uso de recursos públicos para emitir las publicaciones o que los servidores a través de los mensajes intentaran ejercer algún tipo de presión en relación con temas electorales.

Del análisis anterior, esta Sala Superior advierte que, de la valoración en su conjunto de los medios de prueba, se puede tener por acreditado lo siguiente:

¹² Véase criterio sustentado por esta Sala Superior en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-JDC-865/2017.

a) Que los servidores públicos denunciados asistieron en un día y hora hábil a una reunión que tuvo lugar en un edificio público de gobierno.

b) Que el mismo día de la reunión, los funcionarios que acudieron, espontáneamente emitieron diversos mensajes en twitter con connotaciones electorales y que inclusive guardan elementos similares entre sí, entre ellos manifestaciones de apoyo a Miguel Ángel Mancera para encabezar un frente con el respaldo del PRD.

c) No existen elementos probatorios que permitan conocer a cabalidad los temas que se trataron en la reunión; no obstante, existe un alto grado de probabilidad de que algunos de los tópicos fueron los siguientes: agenda política y legislativa; compromiso de los funcionarios para que desde su ámbito de competencia se procurara la imparcialidad del proceso electoral; cambio de régimen en el país; el Frente por México; apoyo al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México mediante la expresión “*cerrar filas con Miguel Mancera*”; buscar la unidad del PRD y crear un frente común.

d) No existen elementos contextuales que permitan acreditar que se emplearon recursos públicos que tuvieran algún impacto en la contienda electoral

Por tanto, esta Sala Superior concluye que del conjunto de indicios que se desprenden de las pruebas y hechos analizados, que los servidores públicos se reunieron en un lugar público en días y horas hábiles, entre otras cuestiones, para tratar temas electorales de cara al proceso electoral dos mil dieciocho que se encuentra en desarrollo. Si bien, en sus

mensajes se expresan muestras de apoyo a Miguel Ángel Mancera, ello no acredita un uso indebido de recursos públicos.

Asimismo, de los medios de convicción tampoco se advierte que durante la reunión o con posterioridad a ella, los servidores hayan exaltado de manera sistemática los logros o la imagen del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de forma tal que tuviera un impacto real en alguna contienda electoral; pues no se hicieron llamados a la ciudadanía para apoyar a Miguel Ángel Mancera para que sea postulado para algún cargo de elección popular, asimismo, tampoco se dio a conocer la plataforma electoral del algún partido político o coalición.

Por lo tanto, no se encuentra acreditado que la reunión **derivó en una indebida utilización de recursos públicos en perjuicio de la equidad de la contienda electoral.**

En consecuencia, al haberse desestimado los planteamientos del partido actor, lo procedente confirmar la resolución de veinticuatro de enero de dos mil dieciocho dictada por la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-12/2018, por las consideraciones que se exponen en el presente fallo.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma, por razones distintas, la resolución emitida dentro del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-12/2018.

Notifíquese como en derecho corresponda.

Devuélvase, en su caso, las constancias y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

