



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-97/2022

RECURRENTES: PRESIDENTE DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL
DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la Ciudad de México, **tres de abril de dos mil veintidós**. -----
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en **RESOLUCIÓN de treinta de marzo del año actual**, en el expediente al rubro indicado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, siendo las **once horas del día en que se actúa**, el suscrito lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**; mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la citada determinación en versión electrónica firmada de la misma forma. **DOY FE. DOY FE.** -----

ACTUARIO

ISRAEL ESQUIVEL CALZADA





**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-97/2022

RECURRENTES: PRESIDENTE DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y OTRO

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: VICTOR MANUEL ROSAS
LEAL Y SAMANTHA M. BECERRA CENDEJAS

COLABORARON: ITZEL LEZAMA CAÑAS Y
ANTONIO FÉRNANDEZ CHÁVEZ

Ciudad de México, treinta de marzo de dos mil veintidós

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la presente sentencia en el sentido de **modificar** el acuerdo emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral¹ dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022.

I. ASPECTOS GENERALES

El Partido Acción Nacional² presentó denuncia ante la UTCE en contra del presidente de la República, así como del personal encargado de difundir la conferencia de prensa matutina, por el incumplimiento a la medida cautelar (en su vertiente de tutela preventiva) dictada mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, toda vez que, en su consideración, ha difundido propaganda gubernamental concerniente a logros de su gobierno, a través de la conferencia matutina de tres de marzo, dentro del periodo prohibido durante el proceso de revocación de mandato.

En atención a lo anterior, la UTCE determinó que el presidente de la República ha continuado realizando actos que podrían ser infractoras de las prohibiciones de difundir propaganda gubernamental durante el periodo

¹ En adelante, UTCE e INE respectivamente.

² En lo subsecuente, PAN.

comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, así como la contenida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, pese a que ya tenía conocimiento de esa determinación.

Ante ello, la UTCE reiteró que el presidente de la República debía abstenerse de emitir ese tipo de manifestaciones y lo apercibió nuevamente a efecto que de no dar cumplimiento (en los términos de los acuerdos ACQyD-INE-18/2022 y ACQyD-INE-13/2022) se le impondría una amonestación pública como medida de apremio. Finalmente, requirió al presidente, a través del Consejero Jurídico y de la Coordinación general de comunicación social y Vocería del Gobierno de la República para que un plazo de seis horas modificara o editara el contenido de la liga electrónica y de cualquier otra plataforma oficial del presidente de la República o del gobierno de México referentes a la señalada conferencia matutina.

II. ANTECEDENTES

1. Primer escrito. El dieciséis de febrero de dos mil veintidós,³ el PAN presentó queja y solicitó el dictado de medidas cautelares en contra del presidente de la República con motivo de las reuniones de trabajo en el estado de Sonora de doce y trece de febrero, la cual se radicó ante la autoridad instructora con el número de procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022.

2. Medida cautelar. El dieciocho de febrero, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE⁴ emitió el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022, mediante el cual determinó procedente la adopción de medidas cautelares (en su vertiente de tutela preventiva) solicitadas por el PAN en contra del Presidente de la República con motivo de las reuniones de trabajo realizadas en el estado de Sonora (doce y trece de febrero), al considerar que las manifestaciones relativas a logros de gobierno y obras públicas, en apariencia del buen derecho y de forma preliminar, constituían propaganda gubernamental⁵.

³ En adelante todas las fechas corresponderán al año dos mil veintidós.

⁴ En adelante, Comisión de Quejas.

⁵ Tal determinación fue confirmada por esta Sala Superior al resolver el recurso SUP-REP-37/2022.



3. Segundo escrito. El uno de marzo, el PAN presentó una denuncia ante la UTCE en contra del presidente de la República, así como de quién resultara responsable de la violación sistemática a las prohibiciones de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido dentro del proceso de revocación de mandato.

4. Controversia constitucional 47/2022. El tres de marzo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó una demanda de controversia constitucional en contra del acuerdo ACQyD-INE-18/2022 de la Comisión de Quejas.

5. Tercer escrito. El once de marzo, nuevamente el PAN presentó denuncia específicamente por el incumplimiento de la medida cautelar decretada mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, por las manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de tres de marzo.

6. Acuerdo impugnado. El trece de marzo, la UTCE determinó el incumplimiento de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas mediante el referido acuerdo ACQyD-INE-18/2022.

7. Decreto. El diecisiete de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto emitido por el Congreso de la Unión 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 Electorales⁶, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁷.

III. TRÁMITE

1. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El dieciocho de marzo, el presidente de la República y el Coordinador general de comunicación social y vocero del gobierno, por conducto de la consejera adjunta de control constitucional de lo contencioso de la Consejería jurídica

⁶ En adelante, LGIPE.

⁷ En lo siguiente, LFRM.

del Ejecutivo Federal, interpusieron el medio de impugnación directamente ante esta Sala Superior, a fin de controvertir el acuerdo emitido por la UTCE.

2. Turno. Mediante acuerdo de esa misma fecha, el magistrado presidente turnó el expediente a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente, admitir a trámite el medio de impugnación y cerrar instrucción, por lo que se procedió a formular el proyecto de sentencia.

IV. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.⁹

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 en el cual, si bien restableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del medio de impugnación de manera no presencial.

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

Se cumplen los requisitos procesales, en términos de lo dispuesto por los artículos 7, párrafo 1; 8, 9, párrafo 1; 13; y 110 de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

⁸ En lo sucesivo, Ley de Medios.

⁹ Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución General; 164 a 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2 de la Ley de Medios.



1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante esta Sala Superior; se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien acude en su representación de los recurrentes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido y los preceptos presuntamente vulnerados.

2. Oportunidad. Se colma el requisito, porque el recurso se interpuso de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el trece de marzo, y le fue notificado a la parte recurrente el catorce siguiente¹⁰, en tanto que la demanda se presentó el dieciocho posterior, por lo que es evidente que se presentó dentro de los cuatro días.

Marzo 2022					
Domingo 12	Lunes 14	Martes 15	Miércoles 16	Jueves 17	Viernes 18
Emisión del acuerdo impugnado	Notificación del acuerdo reclamado	Inicia el plazo para impugnar [día 1]	[día 2]	[día 3]	Presentación de la demanda [día 4] Vencimiento del plazo para impugnar

Ello, debido a que el acto controvertido no encuadra en alguno de los supuestos señalados en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que no se controvierte una determinación de fondo dictada por la Sala Especializada, ni tampoco un acuerdo de la Comisión de Quejas relativo al otorgamiento de medidas cautelares, sino que el acto cuestionado es un acuerdo emitido por la UTCE, mediante el cual determinó el incumplimiento a las medidas cautelares establecidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022.

Por ello, esta Sala Superior concluye que resulta aplicable el plazo genérico de cuatro días, a fin de maximizar el derecho de acceso a la justicia de los recurrentes, de conformidad con el artículo 17 Constitucional general.¹¹

¹⁰ Por así referirlo en la demanda la parte recurrente y la responsable no controvertir esa afirmación.

¹¹ Sirve como criterio orientador, la jurisprudencia 11/2016, de rubro "RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER UNA DENUNCIA ES DE CUATRO DÍAS".

Similar criterio, se sostuvo en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REP-126/2021 y SUP-REP-504/2021.

3. Legitimación y personería. Se satisfacen ambos requisitos, toda vez que el recurso lo interponen el presidente de la República, así como el coordinador general de comunicación social y vocero del Gobierno Federal, por conducto de la consejera adjunta de control constitucional y de lo contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quien acompaña a su demanda su acreditación y tal calidad le es reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Se surte en la especie, en tanto que los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado les causa un perjuicio, tomando en consideración el presidente de la República fue el sujeto denunciado de incumplir con las medidas cautelares que le fueron impuesta, así como por el coordinador general de comunicación social y Vocero del Gobierno de la República, quien fue vinculado al cumplimiento a las medidas dictadas en el acuerdo impugnado.

5. Definitividad. Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado para controvertir el acto impugnado¹².

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

1. Acuerdo impugnado

La UTCE consideró que existió un incumplimiento a la medida cautelar emitida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, conforme con lo siguiente:

- El referido acuerdo derivó de la existencia de actos que podrían resultar antijurídicos cometidos por el presidente de la República durante la realización de dos eventos, dado que formuló manifestaciones que, bajo la apariencia del buen derecho, podrían ser consideradas como propaganda gubernamental (cuestión que se encuentra prohibida durante el procedimiento de revocación de mandato).
- Los hechos motivo del supuesto incumplimiento de la medida cautelar adoptada en el señalado acuerdo, consistían en que, durante la conferencia

¹² Véase lo sostenido recientemente en el SUP-REP-54/2022.



de prensa matutina del tres de marzo, el presidente de la República realizó manifestaciones relacionadas con distintos logros de gobierno (se describió la referida conferencia matutina).

- Para la UTCE, aun cuando el presidente de la República ya tenía conocimiento de la medida cautelar que la Comisión de Quejas ordenó en vía de tutela preventiva, él y el personal a su cargo realizaron diversas manifestaciones encaminadas a resaltar los logros, programas y acciones de su gobierno, así como la realización de obra pública en los siguientes temas:
 - Contención del tipo de cambio, peso-dólar.
 - Aumento del salario mínimo.
 - Aumento del poder adquisitivo de los trabajadores.
 - Generación de empleos.
 - Aumento de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - Rehabilitación, construcción y adquisición de refinerías.
 - Contención de los precios de los combustibles (gasolina y gas LP).
 - Recuperación de la actividad turística de Campeche, Oaxaca y Chiapas.
 - Inversión pública para recuperar la producción y distribución de fertilizantes.
 - Promoción para la integración de las economías y soberanías de los países de América.
- A pesar de que el presidente de la República tenía conocimiento de las obligaciones constitucionales y legales de abstenerse de difundir propaganda gubernamental durante el procedimiento de revocación de mandato, así como del acuerdo ACQyD-INE-18/2022, ha realizado actos que podrían ser infractores de las referidas prohibiciones, lo que, como se ha considerado en los acuerdos de medidas cautelares, constituiría una sistemática línea de actuación del propio presidente.
- Al respecto, para la UTCE convenía recordar lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-20/2022, en el sentido de que la Comisión de Quejas ha conocido de diversos asuntos en los cuales el Presidente de la República se ha colocado en situaciones de posible ilicitud por la emisión de expresiones, opiniones o llamados realizados en espacios públicos (incluida, la difusión de propaganda gubernamental en periodos en los que se encuentra prohibido) relacionados con procesos de participación ciudadana.
- Por tanto, la UTCE consideró justificado, oportuno y necesario reiterar, de nueva cuenta, al Presidente de la República que debería abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato en curso, así como cualquiera que pudiera configurar propaganda gubernamental del propio presidente, así como de otras áreas y dependencias a su cargo, salvo aquellas campañas de información de los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, durante el periodo comprendido entre el cuatro de febrero

y el diez de abril.

- Para tales efectos, el presidente de la República debería revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estratégicas, programas o políticas públicas, para que sus políticas públicas se ajusten a los principios constitucionales y sin interferir en el proceso de revocación de mandato.
- La UTCE apercibió, nuevamente, al presidente de la República, respecto a que, de incumplir en sus términos los acuerdos ACQyD-INE-13/2022 y ACQyD-INE-18/2022, se le impondría una amonestación pública como medida de apremio, con fundamento en la normativa que estimó aplicable.
- Lo anterior, con independencia de que se emplace por la conducta analizada en el acuerdo controvertido.
- Todo ello, acorde con el criterio de esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-54/2022, en el sentido de que la UTCE cuenta con las atribuciones para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas, así como para imponer medidas de apremio en caso de su incumplimiento.
- Ante el incumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, la UTCE tuvo en consideración las siguientes premisas:
 - En el referido acuerdo, se ordenó al presidente de la República abstenerse (bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial) de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con los logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse como propaganda gubernamental en el periodo del cuatro de febrero al diez de abril.
 - De acuerdo con los criterios de esta Sala Superior, se entiende por propaganda gubernamental, los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores públicos para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aprobación.
 - De la transcripción de la conferencia matutina del tres de marzo, a juicio de la UTCE, solo las partes enfatizadas por medio del uso de negritas y subrayado podrían configurar la difusión de propaganda gubernamental.
- Para asegurar el cumplimiento a la medida cautelar ordenada en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, se requirió al presidente de la República, por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, así como a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno Federal, a efecto de que inmediato, en un plazo que no podía exceder de seis horas (contadas a partir de la notificación del acuerdo impugnado), modificara o editara el contenido de la correspondiente liga electrónica, así como cualquier otra plataforma del propio presidente concernientes a la conferencia matutina del tres de marzo.
- Ello, a modo de que se eliminaran las referencias o posicionamientos en torno a logros, acciones y programas de gobierno, que pudieran configurar propaganda gubernamental conforme con las premisas del acuerdo.



2. Pretensión y causa de pedir

La **pretensión** de la parte recurrente es que se revoque el acuerdo emitido por la UTCE, y se dejen sin efectos las medidas emitidas para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, previamente establecidas por la Comisión de Quejas, para que se abstuviera de realizar expresiones, manifestaciones o actos que pudieran constituir propaganda gubernamental, durante el periodo comprendido del tres de febrero al diez de abril, en el cual se desarrolla el proceso de revocación de mandato en curso.

En tanto que su **causa de pedir** la sustenta en que el acuerdo impugnado afecta indebidamente los derechos de los recurrentes en relación con el ejercicio de los cargos públicos que desempeñan, dado que, desde su perspectiva, le UTCE carece de competencia para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares determinadas por la Comisión de Quejas, así como la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, ante la inexistencia de un procedimiento legal para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares previamente emitidas, así como para imponer diversas medidas de apremio ante el posible incumplimiento de esas cautelares; aunado a que, en el caso, las manifestaciones motivo de incumplimiento no constituyen propaganda gubernamental, sino expresiones realizadas en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en presidente de la República.

3. Metodología

En cuanto a la **metodología** de estudio, los motivos de agravio hechos valer por los recurrentes se analizarán conforme con las temáticas que se enlistan enseguida, atendiendo a su vinculación y a la prioridad en el estudio, y no en el orden propuesto en el recurso. Lo anterior no genera perjuicio para la parte recurrente, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad¹³:

¹³ Jurisprudencia 4/2000, de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

- Incompetencia de la UTCE e inconstitucionalidad del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE¹⁴
- Indebida fundamentación y motivación
- Omisión de acumular los procedimientos sancionadores
- Vulneración al derecho de audiencia
- Plazo irracional para cumplir con lo ordenado
- Incongruencia del acuerdo impugnado

VIII. CUESTIÓN PREVIA

La parte recurrente solicita a este órgano jurisdiccional que se abstenga de resolver el recurso de revisión, debido a la presentación de la demanda de controversia constitucional 47/2022¹⁵ ante la SCJN relacionada con la resolución de la Comisión de Quejas dictada en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 (materia de incumplimiento de este recurso), así como de los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

Se desestima la solicitud formulada, porque esta Sala Superior puede resolver la controversia sin invadir la esfera de competencia de la SCJN y en absoluto respeto a las facultades de ésta, pues se trata de medios de impugnación con un objeto y una finalidad diversa.

En efecto, se ha considerado que este órgano jurisdiccional puede resolver las impugnaciones que se le formulan y que están comprendidas en el ámbito material de su competencia, con independencia de la presentación de una controversia constitucional ante la SCJN en contra de los mismos actos de autoridad. Se respeta la esfera de competencia y las facultades de la SCJN, porque se está ante medios de impugnación con un objeto diverso.

Las controversias constitucionales competencia de la SCJN tienen como objeto resolver conflictos entre diferentes poderes y órganos del Estado, mientras que los medios de impugnación en materia electoral buscan garantizar la regularidad de la actuación de las autoridades electorales, así

¹⁴ En adelante, Reglamento.

¹⁵ Con clave 47/2022. Se hace constar que mediante acuerdo del 4 de marzo se ordenó la integración y turno del expediente. Información pública disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-03-09/MP_ContConst-47-2022.pdf



como el debido ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En consecuencia, es viable que ambas autoridades jurisdiccionales, en pleno respeto de sus ámbitos de competencia, resuelvan los asuntos interpuestos ante ellas, atendiendo a sus respectivos ámbitos de competencia y a las finalidades de los medios de impugnación, cuyo conocimiento les atribuye la Constitución General.

En un apartado previo se justificó la competencia material de esta Sala Superior para conocer del recurso, por lo que la situación expuesta por los recurrentes no es un impedimento para emitir esta resolución, porque se deben garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de revocación de mandato, en términos de los artículos 41, base VI, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General.

En segundo lugar, esta conclusión se refuerza porque en la controversia constitucional 47/2022 se reclama un acto de autoridad distinto al que es materia de revisión en estos recursos. Por tanto, bajo una argumentación a mayoría de razón, se reitera que no es jurídicamente viable acoger la solicitud formulada, debido a que las impugnaciones señaladas no solo tienen objetos diversos, sino que conllevan un reclamo en relación con resoluciones electorales diferentes.

Similar criterio se sostuvo al resolver los medios de impugnación SUP-REP-54/2022, SUP-REP-71/2022, así como SUP-JE-282/2021 y acumulados.

IX. ESTUDIO DE FONDO

1. Incompetencia de la UTCE e inconstitucionalidad del Reglamento

a. Motivos de agravio

La parte recurrente sostiene que la UTCE no cuenta con competencia para emitir resoluciones relativas al cumplimiento de una medida cautelar determinada por la Comisión de Quejas, ya que solo es la autoridad encargada de instruir el procedimiento especial sancionador.

Estima que las facultades otorgadas por la LGIPE a la UTCE en materia de procedimientos especiales sancionadores son como autoridad instructora o de mero trámite, sin que pueda conocer o resolver sobre el supuesto incumplimiento a las medidas cautelares emitidas por otro órgano, por lo que se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones legales.

En igual sentido, la parte recurrente afirma que este órgano jurisdiccional debe analizar si el artículo 41 del Reglamento es acorde con lo establecido en los artículos 14, 35, fracción IX, numeral 8° y 134, último párrafo de la Constitución General, ya que, en su consideración, vulnera los principios de reserva de ley y seguridad jurídica, por lo que no debe aplicarse tal disposición reglamentaria.

Asimismo, indica que, contrario a la naturaleza de las facultades de trámite que la LGIPE otorga a la UTCE, a través de una norma reglamentaria y vulnerando el principio de reserva de ley¹⁶, se pretende dotar a la autoridad instructor de atribuciones que el legislador no le confirió para conocer y aplicar medidas de apremio que la propia ley tampoco prevé y a través de una instancia incidental inexistente en la legislación.

Finalmente, los recurrentes sostienen que el artículo 35 del Reglamento es inconstitucional al vulnerar los principios de legalidad, *nulla poena sine lege* (principio de tipicidad) y reserva de ley, al tratarse de medidas coercitivas no previstas por el legislador.

También alega que ni la LGIPE ni la LFRM prevén un procedimiento que regule el cumplimiento de las medidas cautelares y, menos aún, imponen medidas de apremio, como lo hacen los artículos 35 y 41 del Reglamento de manera inconstitucional, los cuales solicita inaplicar al caso concreto.

b. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera **infundados** los agravios de la parte recurrente, dado que la UTCE cuenta con competencia para emitir el acto

¹⁶ Respecto del cual la parte recurrente afirma que implica que solo a través de una norma jurídica, formal y materialmente legislativa se faculte a una autoridad para emitir actos que trasciendan a los derechos de las personas



impugnado, en la medida que los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes al principio constitucional de legalidad.

Tal como lo resolvió esta Sala Superior en los recursos SUP-REP-54/2022 y acumulado, así como SUP-REP-71/2022.

c. Análisis del caso

En el caso, la parte recurrente solicita la inaplicación de los artículos 35¹⁷ y 41¹⁸ del Reglamento, al considerar que resultan contrarios a la Constitución general.

Previo al estudio del planteamiento de los recurrentes, debe destacarse que esta Sala Superior ha considerado que el procedimiento especial sancionador es la vía adecuada para conocer de los posibles ilícitos que se materialicen en el contexto del desarrollo del procedimiento de revocación de mandato, como es el caso de la difusión indebida de propaganda gubernamental o el uso indebido de recursos públicos para su promoción¹⁹.

Así, debe atenderse a la normativa que rige ese tipo de procedimientos (como la LGIPE), incluyendo lo relativo a la adopción de medidas cautelares

¹⁷ Artículo 35. Medios de apremio

1. Los medios de apremio constituyen instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del Instituto que sustancien el procedimiento, pueden hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos o determinaciones, señalándose los siguientes:

I. Amonestación pública;

II. Multa que va desde las cincuenta hasta las cinco mil Unidades de Medida y Actualización (UMA). La misma se cobrará de conformidad con lo establecido en el párrafo 7 del artículo 458 de la Ley General;

III. Auxilio de la fuerza pública, y

IV. Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

2. De ser procedente la aplicación de cualquiera de los medios de apremio, contemplados en las fracciones III y IV del párrafo 1 del presente artículo, se hará de conocimiento a las autoridades competentes para que procedan a su aplicación.

3. Los medios de apremio deberán ser aplicados, previo apercibimiento, a las partes, sus representantes y, en general, a cualquier persona, con el propósito de hacer cumplir las determinaciones de los órganos sustanciadores o resolutores, actuando de manera colegiada o unitaria.

4. Para la imposición del medio de apremio debe estar acreditado el incumplimiento del sujeto vinculado a alguna de las determinaciones de los órganos del Instituto, y es necesario que se notifique el acuerdo en el que se establezca el apercibimiento, precisando que en el supuesto que no se desahogue en tiempo y forma lo requerido, se le aplicará una de las medidas de apremio previstas en el presente artículo.

5. Si la conducta asumida pudiese constituir algún delito, el Secretario, a través de quién él determine, instrumentará el acta correspondiente, misma que se hará del conocimiento de la autoridad competente, para que proceda conforme a derecho. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad del órgano resolutor de ordenar las vistas correspondientes al resolver las quejas o denuncias presentadas.

6. Con independencia de los medios de apremio que se puedan imponer para hacer eficaces las determinaciones dictadas, se dará inicio del procedimiento sancionador que corresponda por la afectación a las normas de orden público derivado del incumplimiento o contumacia del sujeto obligado.

7. Por cuanto hace a los órganos del Instituto, así como a las autoridades y los notarios públicos, las medidas de apremio se aplicarán sin perjuicio de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse.

¹⁸ Artículo 41. Del incumplimiento

1. Cuando la Unidad Técnica u órgano desconcentrado tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, aplicará alguno de los medios de apremio en términos del artículo 35 de este Reglamento, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de medida cautelar respectiva.

2. Con independencia de que la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, y de la posible existencia de cualquier otra forma de responsabilidad, la Unidad Técnica podrá dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar dictada.

3. Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al Secretario y al Presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

¹⁹ Sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-20/2022 y acumulados, SUP-REP-54/2022, así como SUP-REP-71/2022.

por parte de la Comisión de Quejas²⁰, tomando en consideración que el artículo 61 de la LFRM establece que le corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la propia ley, en los términos de la LGIPE.

Al respecto, la SCJN²¹ consideró que el artículo 61 de la LFRM era inconstitucional, debido a que se traducía en una omisión legislativa de carácter relativo por cuanto a la implementación del régimen de responsabilidades por infracciones a dicho ordenamiento. Por ello, se estableció que el órgano legislativo debía prever un régimen integral y adecuado de responsabilidad por tales faltas, ya sea que se desarrollara en el mismo ordenamiento, o bien, de insistir en una remisión a otra ley, que se adecuara para dotar de operatividad plena a un régimen sancionatorio.

No obstante, se precisó que, con el fin de no afectar el proceso de revocación en curso, la declaración de invalidez del artículo 61 de la LFRM operará a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la que concluye el primer periodo de sesiones correspondiente al año en curso. Consecuentemente, se determinó que, mientras se materialice el cumplimiento de la sentencia de la SCJN, las autoridades y los tribunales están en aptitud de aplicar las sanciones y los procedimientos previstos en la LGIPE y que resulten exactamente aplicables al caso concreto.

Por estas razones, **en el estudio del asunto se adopta como premisa** que en este tipo de controversias se debe atender a la normativa que rige el procedimiento especial sancionador. Esta conclusión se refuerza con el artículo 37 de los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato emitidos por el INE, en el que se precisa que las vulneraciones a la prohibición del uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato serán conocidas por el INE a través del procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y en el Reglamento.

²⁰ Sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-449/2021; SUP-REP-473/2021 y acumulado, así como SUP-REP-496/2021, relacionados con manifestaciones del presidente de la República.

²¹ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021.



En lo que interesa, es importante destacar que el principio de legalidad se encuentra previsto de manera genérica en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución General; y, en relación concreta con el desarrollo de la función electoral, en sus artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b).

La SCJN ha considerado que el principio de legalidad en materia electoral es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo²².

De manera paralela al principio de legalidad, tanto en la Constitución general como en diversos ordenamientos legales se ha reconocido la facultad reglamentaria a favor de los órganos de la administración pública o de carácter autónomo, la cual consiste en la aptitud de emitir actos materialmente legislativos, con características de generalidad, abstracción e impersonalidad, y responde a la necesidad de que determinados órganos establezcan un marco normativo que les permita desempeñar de manera adecuada las atribuciones que les concede la ley.

Esta potestad reglamentaria es congruente con el principio de legalidad en la medida en que está supeditada a que exista una disposición constitucional o legal que la prevea²³, además de que debe desplegarse conforme a ciertos límites. De esta manera, como punto de partida para verificar la validez del ejercicio de una facultad reglamentaria, es necesario identificar el marco normativo que la sustenta.

Cabe destacar que, en cuanto a los límites a los que se deben sujetar las autoridades administrativas en el ejercicio de su facultad reglamentaria, la SCJN ha señalado que el primer límite es el subprincipio de reserva de ley, el cual se presenta cuando “una norma constitucional reserva expresamente

²² Jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”.

²³ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1/2000, de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”.

a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]”²⁴.

Asimismo, la SCJN ha establecido que el subprincipio de subordinación jerárquica consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”.

Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón a los recurrentes, debido a que los artículos 35 y 41 del Reglamento se adoptaron como un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE**, pues implican un desarrollo de las bases legales del procedimiento sancionador en materia electoral.

Conforme a la justificación descrita, en el estudio del asunto se adopta como premisa que en este tipo de controversias se debe atender a la normativa que rige el procedimiento especial sancionador en materia electoral.

Con base en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución General, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, como una de sus atribuciones, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE contempla la aprobación y expedición de los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades. Por otra parte, en el inciso ii) del mencionado precepto legal se establece la facultad de emitir un reglamento de quejas.

El artículo 459 de la LGIPE establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores son el Consejo General, la Comisión de Quejas y la UTCE, esto es, de la normativa expuesta se desprende el **reconocimiento expreso de una facultad**

²⁴ En términos de la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.



reglamentaria del Consejo General del INE en materia de quejas y procedimientos sancionadores.

De esta manera, se advierte que el Reglamento se emitió en ejercicio de tal facultad reglamentaria. Tal como se ha señalado, el acuerdo controvertido se emitió con fundamento en los artículos 35 y 41 de dicha normativa.

En el artículo 35, párrafo 1, del Reglamento se dispone que los medios de apremio son instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del INE que sustancien el procedimiento pueden hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos o determinaciones, de entre los cuales se encuentran: *i)* la amonestación pública; *ii)* una multa de cincuenta hasta cinco mil unidades de medida y actualización; *iii)* el auxilio de la fuerza pública, y *iv)* el arresto hasta por treinta y seis horas.

Mientras que en el artículo 41, párrafo 1, del Reglamento se dispone que, cuando la UTCE tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, aplicará alguno de los medios de apremio en términos del artículo 35, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de la medida cautelar.

La parte recurrente alega que las disposiciones expuestas contravienen el principio de legalidad, en la vertiente de reserva de ley, debido a que en la LFRM y en la LGIPE no se contempla una vía incidental para revisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas, ni la posibilidad de imponer medidas de apremio.

Esta Sala Superior advierte que **las disposiciones controvertidas encuentran cobertura en el despliegue de la facultad reglamentaria por parte del Consejo General del INE**, considerando que la legislación reconoce expresamente esa atribución con respecto a la regulación de las quejas y procedimientos sancionadores en materia electoral.

En tal sentido, esta autoridad jurisdiccional no identifica ninguna disposición constitucional que establezca de forma explícita que la regulación relativa a los procedimientos sancionadores en el marco de los procesos electorales esté reservada a la legislación de la materia.

En la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución General solo se señala que le corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes generales que distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en las materias de partidos políticos, organismos y procesos electorales, conforme a las bases constitucionales.

Por el contrario, según se ha expuesto, la propia LGIPE establece expresamente que el Consejo General del INE puede desplegar su facultad reglamentaria en materia de quejas y procedimientos sancionadores, lo cual comprende los aspectos relativos a su tramitación.

Por otra parte, la parte recurrente sostiene que se contraviene el principio de tipicidad, debido a que las infracciones electorales y las sanciones correspondientes deben estar previstas en una ley en sentido formal y material. Si bien este Tribunal Electoral ha reconocido ese alcance del principio de legalidad y su aplicabilidad en el régimen administrativo sancionador electoral²⁵, lo cierto es que los recurrentes parten de una premisa equivocada, debido a que las medidas de apremio propiamente no implican una sanción derivada de la determinación de la responsabilidad por la actualización de una infracción electoral.

Esta Sala Superior ha considerado que los medios de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado, tanto en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción como en la resolución final que se dicte en el procedimiento²⁶. Lo anterior se refuerza si se atiende al párrafo 2 del artículo 41 del Reglamento, en el sentido de que, con independencia de la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, la UTCE podrá iniciar un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar.

De este modo, el deslinde de una responsabilidad por el desacato de una medida cautelar y la sanción correspondiente es una cuestión que se

²⁵ Véase la jurisprudencia 7/2005, de rubro "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES".

²⁶ Véase la sentencia SUP-REP-196/2016.



resuelve en un diverso procedimiento sancionador y que, por ende, es independiente de la determinación cuya única finalidad es hacer efectiva la medida cautelar. Por tanto, contrario a lo argumentado por el recurrente, no hay un imperativo constitucional de que las medidas de apremio en el marco de los procedimientos sancionadores y la facultad de imponerlas estén previstas en la legislación respectiva.

Adicionalmente, la validez de la normativa controvertida no solo obedece a la amplia facultad reglamentaria del INE en materia de quejas y denuncias, sino sobre todo a que el contenido de los artículos 35 y 41 del Reglamento únicamente tienen por finalidad desarrollar el contenido de diversas disposiciones de la LGIPE y dotarlas de efectividad, por lo cual son válidas.

En el caso, la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión se corresponde con la naturaleza de la competencia material de la UTCE para la tramitación de los procedimientos sancionadores, en términos de los artículos 51, párrafo 2, y 459, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE.

En otras palabras, de conformidad con el diseño vigente, la verificación del debido cumplimiento de las medidas cautelares puede considerarse como parte del trámite de los procedimientos sancionadores. Esto es así, considerando la finalidad propia de tales medidas, pues suelen adoptarse de manera inmediata a la admisión de la queja o en cualquier otro momento, para evitar que se produzcan daños irreparables a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral, y se mantienen durante la sustanciación de las distintas etapas del procedimiento sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.

La valoración con respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la UTCE asuma un rol de autoridad resolutoria, porque únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas por la Comisión y adopta las medidas orientadas a su efectividad. De esta manera, el acatamiento de las medidas cautelares se refiere a una cuestión accesoria en el marco de la

sustanciación de los procedimientos sancionadores, por lo cual es válido que en el Reglamento se conceda dicha atribución a la UTCE.²⁷

Cabe precisar que no causa ninguna afectación el que la UTCE valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente, a pesar de que en el Reglamento propiamente no se contemple esa vía. Lo relevante es que la UTCE tiene la atribución de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia principal del procedimiento sancionador.

La validez de la facultad de la UTCE de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas se refuerza en que la legislación no solo le otorga atribuciones propias de la instrucción del procedimiento sancionador, sino otras que son determinantes para el curso del procedimiento sancionador y que pueden afectar los derechos de los sujetos involucrados; a saber, el desechamiento o la admisión de las denuncias, en términos del artículo 471, párrafos 6 y 7, de la LGIPE.

Por otra parte, las medidas de apremio previstas en el artículo 35 del Reglamento también tienen sustento en distintas disposiciones legales. En el numeral 10 del artículo 461 de la LGIPE se señala que los órganos que sustancien el procedimiento sancionador –lo que comprende a la UTCE– podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. Sin embargo, dicha normativa no especifica cuáles son los medios de apremio disponibles para tal efecto.

El artículo 441 de la LGIPE dispone que, en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se aplicará supletoriamente la Ley de Medios. Así, el artículo 32, párrafo 1, de la Ley de Medios establece que, para hacer cumplir las disposiciones del ordenamiento y las sentencias que dicte, el Tribunal Electoral podrá aplicar los medios de apremio siguientes: **i)** el apercibimiento; **ii)** la amonestación; **iii)** una multa de cincuenta hasta

²⁷ En el artículo 3, párrafo 1, fracción II, del Reglamento se establece que en dicho ordenamiento se regula el procedimiento especial sancionador, únicamente en cuanto a su trámite y sustanciación.



cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; *iv*) el auxilio de la fuerza pública, y *v*) el arresto hasta por treinta y seis horas.

De lo expuesto, se tiene que los medios de apremio dispuestos en el artículo 35 del Reglamento son prácticamente una reproducción de los contemplados en la Ley de Medios, la cual sí es aplicable supletoriamente porque en la LGIPE no se detallan las medidas que pueden imponer las autoridades sustanciadoras para hacer cumplir sus determinaciones, como lo son las relativas a la adopción de medidas cautelares. En consecuencia, se estima que el contenido del artículo 35 del Reglamento se ajusta a las bases legales que pretende desarrollar, con el objetivo de producir certeza en relación con el trámite de los procedimientos sancionadores.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes al principio constitucional de legalidad y, por tanto, resulta válido que la UTCE utilizara tal normativa para fundamentar el acuerdo controvertido.

Similares consideraciones se expusieron al resolver los recursos SUP-REP-54/2022 y acumulado, así como SUP-REP-71/2022, en los que se concluyó que los artículos 35 y 41 del Reglamento son acordes al principio constitucional de legalidad.

2. Indebida fundamentación y motivación

a. Motivos de agravio

Los recurrentes hacen valer, en lo que interesa, los siguientes motivos de inconformidad:

- La prohibición para difundir propaganda gubernamental prevista en el artículo 35, fracción IX, numeral 7º, de la Constitución General y el 33, párrafo quinto, de la LFRM, se refieren a las campañas de publicidad oficial pagadas con recursos públicos y no a las expresiones de las personas servidoras públicas.
 - Las UTCE pretendió regular las expresiones del presidente de la República durante los actos de gobierno que lleva públicamente como parte de sus funciones.
 - Contrario al criterio contenido en la jurisprudencia 38/2013 (los servidores

públicos pueden participar en actos relacionados con motivo de las funciones inherentes a su cargo), la UTCE pretende erigirse como censor de lo que pueden o no expresar los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, lo cual resulta contrario a la normativa invocada.

- La intención del Poder Reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión no fue la regular las expresiones de los funcionarios durante los actos de gobierno o la forma en cómo deben comunicarse con la población durante tales actos, pues ello alteraría la actividad gubernamental.
- Por lo que hizo a la conferencia de prensa matutina del tres de marzo, resultaría evidente que las expresiones emitidas por el presidente de la República constituyeron un legítimo ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, conforme con el artículo 6º de la Constitución General.
- La UTCE, indebidamente, calificó esas expresiones como propaganda gubernamental, pues no se trataron de promocionales que integraran una campaña de publicidad oficial dirigida a la población con la intención de influir en la preferencias ciudadanas, al no emitirse expresiones indicando en qué sentido se debería votar en el procedo de revocación de mandato, ni se demuestra que su difusión hubiese sido pagada con recursos públicos, de conformidad con los artículos 7 de la Ley General de Comunicación Social y 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- La UTCE omitió valorar que las manifestaciones denunciadas constituyeron un discurso informativo de carácter institucional sobre las acciones realizadas por el Gobierno Federal en cumplimiento al mandato constitucional.
- Es inexistente base legal alguna que permita a la UTCE equiparar la difusión de campañas de publicidad oficial con las expresiones de los servidores públicos, cuando la finalidad de la restricción no estaba dirigida a eliminar, al menos, temporalmente, los derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.
- De ahí que, para los recurrentes, las expresiones del presidente de la República emitidas en la conferencia del tres de marzo tuvieran la intención de asociar el trabajo gubernamental para presentarlo como una serie de logros de carácter positivo y benéfico para vincularlos al proceso de revocación de mandato e influir en la decisión ciudadana.
- Resulta inequívoco que, durante la conferencia de prensa no se demuestra como finalidad de la transmisión en los medios de comunicación de una campaña de publicidad oficial para difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, sino que fue informativa relativas a las acciones realizadas por el Gobierno Federal en ejercicio de las funciones públicas establecidas en el artículo 89 de la Constitución General.
- Al respecto, para los recurrentes, debe acudirse a la interpretación auténtica realizada por el órgano creador de la norma, pues contrario a lo considerado por la UTCE, el artículo 33 de la LFRM no desarrolla en contenido o significado del concepto propaganda gubernamental, por lo



que tal propaganda no considera las expresiones de las personas servidoras públicas, pues asume el riesgo de la publicidad oficial proveniente del pago o contratación con recursos públicos en los medios de comunicación.

- Por ello, en el asunto, dicen los recurrentes, debe resolverse aplicando la interpretación auténtica realizada por el Congreso en relación con el concepto de propaganda gubernamental (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo), de manera que las expresiones referidas por el Presidente de la República en la conferencia del tres de marzo, no constituyen propaganda gubernamental, ni, por tanto, actualizan una supuesta violación a las medidas cautelares fijadas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022.
- El acuerdo impugnado adolece de una indebida fundamentación y motivación al no exponer las expresiones que, de forma específica son considerados como propaganda gubernamental, así como el por qué se llega a la conclusión general de que deben eliminarse o modificarse de los materiales señalados.
 - Al no fundarse ni motivarse cuáles manifestaciones específicas (de las realizadas por las personas servidoras públicas durante las conferencias del tres de marzo), se consideraba como propaganda gubernamental, afirman los recurrentes que los deja en un estado de incertidumbre al desconocer las causas por las cuales se deben eliminar por completo los correspondientes materiales audiovisuales.
 - Ello porque, insisten, el concepto de propaganda gubernamental no está descrito en la LFRM, situación que dio origen al Decreto por el cual el Congreso de la Unión interpreta el alcance de ese concepto (estableciendo de forma expresa que no constituye propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas), así como que la propia SCJN (acción de inconstitucionalidad 151/2021) ha sustentado que esa LFRM no tiene el carácter de electoral, por lo que no resultan aplicables los criterios emitidos sobre propaganda gubernamental en normas electorales.

b. Tesis de la decisión

Se deben **desestimar** los planteamientos de los recurrentes, dado que el acuerdo de incumplimiento de medidas cautelares impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado.

Ello, porque, desde una perspectiva cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones motivo de incumplimiento de las medidas cautelares impuestas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, constituyen propaganda gubernamental al promover diversas acciones de gobierno y políticas públicas, por lo que debe privilegiarse, en el caso y de forma

cautelar, los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas, frente al actual proceso de revocación de mandato.

En tanto que, si de acuerdo con la interpretación de la normativa aplicable, el concepto de propaganda gubernamental se limita o no a aquellas campañas de publicidad oficial pagada con recursos públicos o si las expresiones denunciadas se realizaron en actos públicos relacionados con las funciones de presidente de la República, ello será motivo de análisis del fondo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

c. Base normativa

Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias²⁸.

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la SCJN, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)²⁹.

La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus

²⁸ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

²⁹ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.



derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.³⁰

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.³¹

d. Análisis de caso

En esencia, los recurrentes alegan que las expresiones vertidas en la conferencia matutina de tres de marzo no constituyen propaganda gubernamental, dado que, desde su perspectiva, la limitante a la que se refiere el artículo 35, fracción IX, de la Constitución General, así como 33 de la LFRM, solo se refieren a las campañas de publicidad oficial pagadas con recursos públicos.

Se **desestima** tal motivo de inconformidad, porque, desde una perspectiva cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones motivo de incumplimiento de las medidas cautelares impuestas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, constituyen propaganda gubernamental al promover diversas acciones de gobierno y políticas públicas, por lo que, debe privilegiarse, en el caso, los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas frente al actual proceso de revocación de mandato.

Esta Sala Superior ha sustentado que la norma constitucional protege al proceso de revocación de mandato, a efecto de que no se difunda propaganda gubernamental, cualquiera que sea su contenido, forma de difusión y destinatario (salvo las excepciones expresamente previstas en la propia Constitución General), desde la emisión de la correspondiente

³⁰ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

³¹ *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

convocatoria y hasta la conclusión de la correspondiente jornada consultiva.

La revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa en el que la ciudadana ejerce su derecho político para solicitar, participar, ser consultados y votar —mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible— respecto a la posible conclusión anticipada del encargo de la persona electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, ello con fundamento en el artículo 2 de la LFRM.

Conforme con el artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, de la Constitución General:

- Corresponde al INE la difusión del proceso de revocación de mandato, promoviendo la participación ciudadana y será la única instancia a cargo de la difusión.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
- La obligación a cargo de las autoridades (poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno) para que, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato (desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada) deberán suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, exceptuando las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

De lo anterior, se advierte la existencia de una limitante constitucional establecida por el Poder Revisor de la Constitución, conforme con la cual, sin distinción alguna, que toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones previstas, no podrá difundirse en un periodo determinado desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.

Es decir, se estableció una prohibición con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto con plena libertad, en un entorno libre de toda influencia mediática



derivada de la difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental, para evitar que las autoridades puedan generar un efecto que incida en la deliberación del voto de la ciudadanía en la revocación de mandato de la persona que ocupe la Presidencia de la República.

Conforme a lo expuesto, se debe precisar el alcance de la prohibición constitucional de referencia, la cual establece que se actualicen los aspectos siguientes:

- Se difunda propaganda gubernamental.
- La propaganda de referencia no encuadre en los supuestos constitucionales de excepción.
- Su difusión se lleve a cabo durante el periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la jornada de la revocación de mandato.

En ese contexto, la determinación de la UTCE de señalar que las manifestaciones denunciadas como incumplimiento de medidas cautelares, de forma preliminar, constituyen propaganda gubernamental que se difundió en periodo prohibido, en contravención, precisamente, a lo que fue ordenado, en su momento, por la Comisión de Quejas.

En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, **en el contexto de la disposición constitucional de referencia**, este órgano jurisdiccional ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el Órgano Revisor de la Constitución) a los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno³².

Lo anterior, porque del artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, cuarto párrafo, de la Constitución General, no se advierte que el constituyente permanente haya exigido que, para la actualización de la prohibición de difundir propaganda gubernamental en el periodo prohibido

³² Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-37/2022.

de la revocación de mandato, se requiera que las expresiones constitutivas de dicha propaganda (en los términos antes definidos) deba ser aquella pagada con recursos públicos, ya que el impedimento obedece a la lógica de evitar que se difunda propaganda gubernamental, la cual es la que fue definida en párrafos precedentes, para que no se influya en la opinión de los ciudadanos por la sola difusión en el periodo vedado.

En el caso, en la conferencia del tres de marzo, tal como lo estableció la UTCE, se difundieron diversos logros del Gobierno Federal en las siguientes materias:

- Contención del tipo de cambio, peso-dólar.
- Aumento del salario mínimo.
- Aumento del poder adquisitivo de los trabajadores.
- Generación de empleos.
- Aumento de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Rehabilitación, construcción y adquisición de refinerías.
- Contención de los precios de los combustibles (gasolina y gas LP).
- Recuperación de la actividad turística de Campeche, Oaxaca y Chiapas.
- Inversión pública para recuperar la producción y distribución de fertilizantes.
- Promoción para la integración de las economías y soberanías de los países de América.

Ello, fundamentalmente, porque del contenido de la versión estenográfica (asentada en el acuerdo cuestionado), se advirtieron las siguientes manifestaciones:

- Presidente de la República:
 - Vamos a dar a conocer resultados obre la economía, sobre el empleo y también lo que tiene que ver son la seguridad, cómo estamos, cómo va el país en distintos terrenos, distintos campos que tienen que ver con lo económico, lo social y la gobernabilidad, esto es muy importante.
 - Estamos levantando la industria de la refinación del petróleo para producir las gasolinas.
 - Estamos rehabilitando las seis refinerías, mejorando su capacidad de procesamiento.
 - Por eso, se adquirió la nueva refinería; estamos construyendo la nueva refinería de Dos Bocas que vamos a inaugurar en julio o va a empezar a operar en julio.
 - Estamos construyendo una coquizadora, también, para producir gasolinas en Tula que había quedado inconclusa.



- Pensamos que, para el año próximo, a finales, ya vamos a estar produciendo toda la gasolina que consumimos.
- Estamos levantando las plantas de fertilizantes... Estamos invirtiendo.
- Tenemos el compromiso de este año entregar todos los fertilizantes, como lo hemos venido haciendo, a manera gratuita a productores de...
- Ahora que estamos rescatando Pemex con los rabajadores petroleros, con los técnicos petroleros, Tabasco en de los estados con más empleos de febrero del Seguro Social, porque estamos construyendo una refinería.
- Por eso estamos proponiendo al gobierno de Estado Unidos, el fortalecer toda la actividad productiva comercial en América del Norte, en una primera etapa, y, luego, en toda América.
- ...además de ser el coordinador de comunicación social, él nos ha ayudado en el caso de los trabajadores despedidos de Luz y Fuerza del Centro, y se trabaja con lo mismo en el caso de ferrocarrileros, mineros y todas las víctimas de la política neoliberal, miles.
- Secretario técnico del gabinete:
 - Las cifras de creación de empleos alcanzaron su máximo histórico durante febrero de 2022 con casi 21 millones de trabajadores registrados al Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - Febrero fue el mes con más empleos creados en toda la historia.
 - El salario promedio de los trabajadores inscritos al IMSS superó los 14 mil 309 pesos mensuales, siendo la cifra más alta registrada.
 - Durante los tres años del gobierno de la Cuarta Transformación, el poder adquisitivo del salario mínimo ha registrado un incremento del 71 por ciento respecto a 2018.
 - En términos de la cobertura de la canasta básica, actualmente, el salario mínimo alcanza para 4.5 kilos de frijol, 5 kilos de huevo y 9.9 kilos de tortilla.
 - En los años de la pandemia COVID-19, el panorama económico es favorable gracias a las medidas impulsadas por la actual administración para garantizar la vida de los mexicanos.
 - En tres años de gobierno, la deuda ha aumentado 24 por cierto, porcentaje sustancialmente menor comparado contra los sexenios anteriores que a tres años de gobierno, había aumentado 46 por ciento, 40 y 33.7.
 - En México no contratamos deuda adicional para salir delante en la crisis del COVID.
 - En lo que va del gobierno, el peso mexicano ha demostrado estabilidad, en comparación con administraciones no se depreció.
 - En este trienio, comparado con administraciones anteriores, se registran una baja, en términos reales, los precios de la gasolina Magna, 5.4 por ciento, de la Premium, 3.7 por ciento, y el diésel, 6.3 por ciento.
 - La tendencia en el alza de precios en el gas LP se revirtió como resultado de las acciones tomadas por el gobierno federal en 2021 para contener el aumento y el costo de la energía eléctrica en hogares bajo 3.6 por ciento en términos reales en 2022.
 - Estos resultados se deben, en parte, a los avances del proceso de pacificación y la atención a las causas de la violencia.

- Según cifras del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al cierre de 2021, los delitos de fuero federal bajaron 30.51 por ciento; el homicidio doloso, 3.6 por ciento, y el robo, en general, 24.54 por ciento, a febrero de 2022.

Expresiones e información que fueron retomadas en la publicación electrónica alojada en la página <https://presidente.gob.mx>, tal como se señala en el acuerdo cuestionado.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva cautelar, las manifestaciones realizadas en la conferencia del tres marzo, constituyen de manera preliminar propaganda gubernamental, en la medida que los servidores públicos que participaron en ella expusieron logros del gobierno que posicionan favorablemente a la administración pública federal, al referirse a diversas acciones y programas de gobierno, en relación con la situación económica, generación de empleos, energía, fertilizantes, deuda pública, seguridad pública y solución de conflictos sociales y laborales.

También es de advertir que tales manifestaciones no se relacionaron con los servicios de salud, educación o protección civil, que encuadrasen en las excepciones que marca la propia Constitución General; aunado a que se difundieron en el periodo del cuatro de febrero al diez de abril (fecha cuando se realizará la jornada de consulta), esto es, dentro del lapso en que está prohibida constitucionalmente la difusión de propaganda gubernamental, y con posteridad a la implementación de las medidas cautelares (ACQyD-INE-18/2022), para que el presidente de la República o las personas servidoras públicas que dependan de él se abstuvieran de difundir actos o expresiones que pudieran considerarse como propaganda gubernamental.

Por ello, contrario a lo alegado por los recurrentes, se estima que, de forma preliminar, los actos denunciados no están vinculados con el legítimo desempeño de sus labores y la entrega de información, porque las personas servidoras públicas tienen el deber de observar sin distinción alguna, la normativa constitucional y legal aplicable al ejercicio de su cargo, como lo es la prohibición de emitir propaganda gubernamental en periodo prohibido. Tomando en consideración que, como se desprende de lo señalado, la propaganda gubernamental no se presenta en un solo tipo de formato



informativo, por lo que esta debe analizarse a la luz de su contenido y finalidad.

En el caso de la conferencia cuestionada, no sólo se trató de una serie de respuestas a preguntas expresas de los reporteros, sino que, a partir del análisis del contenido de las declaraciones del secretario técnico del gabinete, desde una óptica preliminar, se advierten expresiones relacionadas con logros cuantificables del gobierno, y que, a su vez, lo posicionan de manera propicia frente a la ciudadanía, ya que refirieron, por ejemplo, a la generación de empleos, aumento del poder adquisitivo del salario mínimo, precio de las gasolinas y gas LP, así como a las acciones y programas de gobierno relacionados con la industria petrolera, fertilizantes y seguridad pública, así como en materia de relaciones exteriores.

De ahí que las expresiones que motivaron la declaración de incumplimiento de medidas cautelares, bajo un análisis cautelar, constituyeron propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, por lo que se encuentra jurídicamente justificada las determinaciones de la UTCE, más aún si se tiene en cuenta que, al menos indiciariamente, si se advierte la utilización de recursos públicos en la organización de esa conferencia del tres de marzo, al menos, por lo que se refiere al usos de las instalaciones del Palacio Nacional, así como de diversos técnicos, de la señal de transmisión, y de la página electrónica de la Presidencia de la República

Por tanto, el alegato de los recurrentes en el sentido de que la propaganda gubernamental es solo aquella con cargo al presupuesto público etiquetado para la comunicación social, por lo que las expresiones materia de incumplimiento fueron expresiones de las personas servidoras públicas involucradas, será una temática que corresponderá al estudio de fondo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, y no al análisis preliminar que realizó la UTCE para verificar el posible incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas previamente por la Comisión de Quejas.

Esta determinación resulta congruente con lo resuelto por esta Sala Superior en diversos precedentes en los que se ha sustentado que el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio

público, elementos y materiales de comunicación social, sólo puede ser objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas, y no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares.

En ese orden, contrario a lo alegado por los recurrentes, **no resulta aplicable al caso concreto el Decreto de interpretación auténtica, en términos de la línea de razonamiento que esta Sala Superior sostuvo en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-96/2022.**

El diecisiete de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación 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”, el cual entró en vigor al día siguiente.

Con la emisión del Decreto de interpretación auténtica, el legislador pretendió definir, con carácter vinculatorio, la interpretación jurídica del concepto de “propaganda gubernamental”, mediante una “interpretación auténtica”³³ sobre el alcance de dicho concepto en la Ley Federal de Revocación de Mandato (en lo relativo a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato) y en la Ley Electoral (en lo relativo a las infracciones electorales que pueden cometer las autoridades y/o personas servidoras públicas por la difusión de propaganda gubernamental).

Al respecto, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido, mediante jurisprudencia³⁴, que la interpretación auténtica de las normas legales no es una facultad de modificación o derogación de aquéllas, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador.

³³ Facultad prevista por los artículos 71, fracción II y 72, apartado F, de la Constitución general.

³⁴ Véase la jurisprudencia de rubro INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES. Pleno; Jurisprudencia; Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de 2005, pág. 789, registro digital 177924.



De esta forma, la naturaleza del proceso interpretativo exige que el resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se analiza, pues en cualquier otro caso se estaría frente al desbordamiento y consecuente negación del sentido del texto original.

Por ello, las posibilidades de interpretación de la norma original no pueden elaborarse tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, pues este es parte de un conjunto de normas que adquiere un sentido sistémico en el momento en que los operadores realizan una aplicación.

Bajo estas premisas, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la interpretación auténtica tiene dos limitaciones: i) las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada, elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar, y ii) esas posibilidades iniciales, pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no sólo las normas que se encuentran en una posición horizontal a la interpretada (artículos del mismo ordenamiento en el cual se encuentra el que se interpreta) sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical (como lo es la Constitución), y los principios y valores en ellas expresados.

Visto lo anterior, debe tenerse en cuenta que la prohibición general de difusión de propaganda gubernamental que implique una promoción personalizada, con una posible influencia en determinado proceso electoral, tiene una base constitucional. En el penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución general se establece que:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores,

incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. (Énfasis añadido).

Del texto constitucional se desprende una prohibición categórica en cuanto a que la propaganda gubernamental no puede conllevar una promoción personalizada, aunado a que precisa que el cumplimiento de dicha exigencia debe valorarse a la luz de la regulación aplicable, que tratándose de la materia electoral comprende las conductas que podrían incidir indebidamente en un proceso electoral, en contravención de los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Se trata de una prohibición que no admite excepciones y que se refiere a las características que debe satisfacer la propaganda gubernamental, de modo que no se traduzca en un uso indebido de recursos públicos con impacto en una elección. Cabe destacar que la prohibición constitucional se traduce como un ilícito en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...] d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución [...].

El Decreto de interpretación auténtica, en su artículo primero, párrafo tercero, establece una excepción con respecto a lo que debe entenderse por propaganda gubernamental, la cual no está comprendida en el texto constitucional ni en la legislación en materia electoral que se pretende interpretar³⁵. Por esta razón, este órgano jurisdiccional estima que al pretender hacer una “interpretación auténtica” del concepto de propaganda gubernamental, el legislador excedió los dos límites que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para esta acción legislativa.

³⁵ En el precepto se señala: No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.



El primero, porque el término “propaganda gubernamental” no presenta, desde el punto de vista estrictamente semántico, alguna duda que sea necesario disipar en torno a quién puede emitirla, pues precisamente el mismo contexto en el cual se inserta aclara, indubitadamente, que opera en relación con cualquier orden de Gobierno, y para cualquier poder público, órgano autónomo, dependencia, entidad de la Administración Pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de Gobierno³⁶.

En este sentido, es incuestionable que al establecer que dentro del campo semántico del concepto “propaganda gubernamental” no están incluidas las expresiones emitidas por los servidores públicos, no se está aclarando su contenido, sino estableciendo una excepción ajena a su literalidad.

En segunda, es evidente que con el Decreto de interpretación auténtica, el legislador desbordó el mandato recogido por la propia Constitución en su artículo 35, fracción IX, apartado 7º, el cual, como ya se evidenció, no reconoce que la propaganda gubernamental pueda ser difundida durante la revocación de mandato en atención a la fuente de la cual emana.

En este sentido, es irrefutable que lo realizado por el legislador no fue un mero ejercicio interpretativo que buscara aclarar, ante la duda y/o las posibles significaciones, el sentido de los textos legislativos materia del Decreto de interpretación auténtica en lo relativo a quién aplica la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato o los procesos electorales correspondientes.

Más bien, con el Decreto de interpretación auténtica, se establece una auténtica excepción a dicha prohibición constitucional que, dada su entrada en vigor, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.

Esta conclusión se refuerza al observar que, en el artículo primero, párrafo

³⁶ Incluso, la propia jurisprudencia de esta Sala Superior ya había reconocido que, dentro de esa amplia categorización, también se encuentran incluidos los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Véase la Jurisprudencia 10/2009 de la Sala Superior, de rubro **grupos parlamentarios y legisladores del congreso de la unión. están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental.**

segundo del Decreto de interpretación auténtica, el legislador pretende condicionar la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental al hecho de que ésta se realice “con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin”, cuando lo cierto es que la normativa constitucional no estipula tal condición.

Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución general establece, en su penúltimo párrafo, que las leyes electorales (federal y locales) deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las modificaciones legales fundamentales, para efectos de esa disposición constitucional, son aquellas que tienen 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 los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales³⁷.

Bajo esta premisa, este órgano jurisdiccional considera que el Decreto de interpretación auténtica tuvo como finalidad o consecuencia la modificación del marco jurídico aplicable a los procesos electorales locales dos mil veintidos mil veintiuno, en lo referente a la clase de expresiones que son admisibles durante su desarrollo.

Con la entrada en vigor del Decreto de interpretación auténtica, fundamentalmente se determinó que las expresiones de propaganda gubernamental que emitan las personas servidoras públicas no serán consideradas como tal para efectos de la prohibición de que conlleven una

³⁷ Con respaldo en la jurisprudencia 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**. Pleno; Jurisprudencia; Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 563, registro digital 170886.



promoción personalizada.

Así, el Decreto de interpretación auténtica elimina una obligación de no hacer dirigida a las personas servidoras públicas, la cual, como ya se evidenció, se encontraba plenamente activa antes de su entrada en vigor, pues el texto normativo, en su nivel constitucional o legislativo, no establecía excepción alguna dirigida a esta clase de sujetos.

En este sentido, el Decreto de interpretación auténtica trastoca uno de los aspectos fundamentales de los procesos electorales locales, al modificar una regla atinente al contenido admisible en el debate político que durante su desarrollo puede válidamente generarse.

Por todo lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que, con la actual configuración del sistema normativo, el referido Decreto de interpretación auténtica es inaplicable en el presente asunto relacionado con el posible incumplimiento de las medidas cautelares previamente emitidas por la Comisión de Quejas para que no se emitiera propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato en curso.

Por tanto, **carecen de razón** los recurrentes cuando aducen que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, pues, contrario a lo alegado, la UTCE resaltó, a través del uso de negritas y subrayado, en la transcripción de la versión estenográfica de la conferencia del tres de marzo, así como del contenido de la página electrónica correspondiente, las expresiones que consideró que, de manera preliminar, constituían propaganda gubernamental y, respecto de las cuales ordenó que se modificara o editara el contenido de las correspondientes ligas electrónicas, a fin de eliminar las referencias o posicionamientos en torno a los logros, acciones y programas de gobierno que pudiera configurar propaganda gubernamental, y que, se insiste, resaltó en el propio acuerdo reclamado.

Lo anterior, sobre la base de las propias premisas que la UTCE señaló:

- En el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 se ordenó al presidente de la República abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de

realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con los logros y actividades de gobierno que pudieran considerarse como propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato.

- Utilizó el concepto que, de propaganda gubernamental, esta Sala Superior ha establecido en diversos precedentes que se citan en el acuerdo impugnado.
- Solo las partes enfatizadas por medio del uso de negritas y subrayado [en las transcripciones hechas en el acuerdo impugnado de la versión estenográfica de la conferencia matutina del contenido de la respectiva liga electrónica], podrían configurar la difusión de propaganda gubernamental por tratarse de manifestaciones encaminadas a resaltar los logros, programas y acciones del gobierno del presidente de la República.

De ahí que, como se ha señalado, se **desestima** el correspondiente planteamiento de que las determinaciones de la UTCE no se ajustan al principio de legalidad, porque tal UTCE desarrolló diversas consideraciones preliminares sobre la supervisión en el cumplimiento de las medidas cautelares e hizo referencia a los artículos 35 y 41 del Reglamento.

Además, en el acuerdo impugnado se expresaron las razones de hecho por las cuales consideró que los sujetos vinculados incumplieron con las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas, derivado de algunas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de tres de marzo que, posiblemente, constituían propaganda gubernamental, así como por su difusión en la dirección electrónica oficial de la Presidencia de la República.

Asimismo, se **desestima** el argumento de los recurrentes en el sentido de que la UTCE no tomó en cuenta que, conforme con el criterio de la SCJN, lo relativo a la revocación de mandato no corresponde a la materia electoral, por lo que son inaplicables los criterios emitidos por esta Sala Superior en relación con la propaganda gubernamental.

Lo anterior, porque los recurrentes parten de la premisa errónea de considerar que, en el contexto de un proceso de revocación de mandato, las reglas constitucionales y legales que protegen y dan sentido a los principios de imparcialidad, neutralidad y uso indebido de recursos públicos, dejan de tener obligatoriedad, sin que exista disposición o determinación judicial alguna en ese sentido, más allá de esa afirmación genérica.



Aun cuando el proceso de revocación de mandato no se trata como tal de un proceso electoral ordinario, en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular, lo cierto es que se trata de un proceso comicial, en el que fue voluntad tanto del constituyente, como del legislador ordinario **limitar expresamente el uso de recursos públicos** para la recolección de firmas, así como **para fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato**, conforme a lo dispuesto por el referido artículo 35, fracción IX, párrafo séptimo de la Constitución General.

De igual manera, el artículo 33 de la LFRM prevé una regla expresa respecto de la prohibición de difundir propaganda gubernamental desde que se emita la convocatoria hasta la conclusión de la jornada de votación.

Ambas disposiciones también se encuentran señaladas como fundamentación del acto reclamado, siendo parte integrante del marco normativo señalado por la UTCE, para evidenciar la vigencia jurídica de los citados principios de imparcialidad y neutralidad, que buscan sustancialmente, evitar el uso de recursos públicos en la promoción de dicho ejercicio democrático.

Aunado a lo anterior, la parte recurrente cita de manera descontextualizada lo señalado por la SCJN en cuanto a que supuestamente se indicó que se trata de un ejercicio que no es electoral, pues ello fue señalado por ese Alto Tribunal (a propósito del diseño legal de la figura de revocación de mandato), en el sentido únicamente de que no representa un ejercicio de **ratificación** de mandato, sino de **revocación** del mismo, lo que evita justamente que tenga alguna incidencia en la equidad de los procesos electorales partidistas, sin que ello implique su exclusión en la aplicación y vigencia del marco constitucional y legal antes referido.³⁸

3. Omisión de acumular los procedimientos sancionadores

³⁸ Esta Sala Superior sostuvo similares consideraciones al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-20/2022, SUP-REP-37/2022 y SUP-REP-84/2021 y acumulados.

a. Motivos de agravio

La parte recurrente sostiene que se actualizan los presupuestos de identidad de sujetos, hechos (vinculados con las conferencias de prensa matutinas del presidente de la República) y fundamento normativo en los procedimientos UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022 y UT/SCG/PE/PRD/CG/38/2022 y acumulados, respecto del diverso UT/SCG/PE/PRD/CG/74/2022, sin embargo, la UTCE realizó indebidamente su escisión.

De dichos procedimientos no se desprende la existencia de elementos razonables y proporcionales para determinar que se requiera una tramitación paralela, lo cual implica el sometimiento a diversos procedimientos por el mismo hecho y fundamento normativo.

La UTCE no funda ni motiva tal determinación, con lo que vulnera el principio *non bis in idem* (contenido en el artículo 23 constitucional) el cual prohíbe expresamente que una persona sea sometida más de una vez a un procedimiento seguido en forma de juicio para determinar su probable responsabilidad por la misma conducta.

b. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que **no asiste razón** a los recurrentes cuando alegan que la UTCE omitió acumular los procedimientos sancionadores UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022, UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados, así como UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022, dado que la acumulación constituye una facultad potestativa de la autoridad.

c. Análisis de caso

Los recurrentes afirman que la UTCE no fundó y motivó la decisión de “escindir” los procedimientos administrativos UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022 y UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados, respecto del diverso UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022.

En primer término, conviene precisar que en el acuerdo impugnado, la UTCE no determinó escisión alguna de los procedimientos, por lo que se



advierte que los recurrentes pretenden referirse a que la autoridad responsable no acumuló los procedimientos en comento.

Sin embargo, debe señalarse que conforme con el artículo 13, párrafo 3 del Reglamento la acumulación constituye una potestad discrecional de la autoridad cuando estime que en el caso exista litispendencia, conexidad o vinculación entre dos o más procedimientos sancionadores, esto es, no se encuentra jurídicamente obligada a aplicar la figura de la acumulación.

Adicionalmente, se advierte que, la UTCE puede decretar la acumulación o escisión de los expedientes al momento de acordar la admisión y hasta antes de cerrar instrucción, en términos del artículo 13, numerales 1 y 2, del Reglamento.

Por otra parte, contrario a lo que sostiene el recurrente, no implica una transgresión al principio de *non bis in idem*, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución General, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta.

Lo anterior, ya que, en primer lugar, la UTCE no realizó ningún análisis sobre la licitud o ilicitud de las conductas y manifestaciones realizadas por el Presidente de República y, en segundo lugar, es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que no existe un pronunciamiento de fondo por alguna autoridad jurisdiccional sobre la licitud o ilicitud de las manifestaciones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina de tres de marzo.

Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso del procedimiento sancionador SUP-REP-71/2022.

4. Vulneración al derecho de audiencia

a. Motivos de agravio

La parte recurrente afirma que se vulneraron las formalidades esenciales del procedimiento al no otorgarle derecho de audiencia respecto del acuerdo impugnado, ya que no se le permitió conocer de forma previa la denuncia de incumplimiento, no ofrecer pruebas en su favor y por ende, tampoco tuvo oportunidad alegar lo en su derecho correspondiera.

Aduce que resulta indebido que la autoridad responsable pretenda ordenarle “abstenerse bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato que se encuentra en curso, así como cualquier que pueda configurar propaganda gubernamental” sin antes otorgarle su derecho de audiencia que le permita realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en su defensa.

b. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que **no le asiste razón** al recurrente, dado que no era indispensable que en el marco del análisis sobre el incumplimiento de la medida cautelar se le diera vista y que se le permitiera plantear alegatos y ofrecer pruebas, dado que no se trata de un acto privativo o sancionatorio.

c. Análisis de caso

Al respecto, esta Sala Superior ha considerado³⁹ que las medidas cautelares tienen características que justifican que para su emisión no sea imprescindible el emplazamiento del denunciando ni que deba ser escuchado antes de que se adopte la determinación respectiva.

De entre las características de las medidas cautelares destaca su vertiente de tutela preventiva, concebida como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione de forma irreparable el bien jurídico o principio rector involucrado.

³⁹ En la sentencia recaída al recurso de revisión SUP-REP-121/2018 y acumulado.



Por tanto, se ha considerado que, en los procedimientos sancionadores no se requiere legalmente de una audiencia previa de la persona denunciada para el dictado de las medidas cautelares, considerando que propiamente no se está ante un acto privativo o sancionatorio, en tanto que no prejuzga sobre la supuesta responsabilidad de los sujetos denunciados, ya que ello corresponderá al análisis de fondo del asunto.⁴⁰

El mismo razonamiento opera en relación con la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares y la imposición de medidas de apremio, debido a que son un instrumento para dotar de efectividad a determinaciones que tienen por finalidad evitar que se materialice un daño grave e irreparable sobre los bienes jurídicos de la materia electoral. Tratándose de cualquier decisión vinculada con la procedencia de una medida cautelar en un procedimiento sancionador, las autoridades deben actuar con una debida diligencia para que dicha cuestión sea analizada y resuelta con prontitud, de modo que con este instrumento se brinde una protección efectiva.

En razón de lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que es **infundado** el concepto de agravio de los recurrentes, en torno a que la UTCE vulneró su derecho de audiencia, al no permitirles realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en su defensa, previo a la emisión del acuerdo impugnado, dado que ello no era indispensable en el marco del análisis sobre el incumplimiento de la medida cautelar, pues no se trata de un acto privativo o sancionatorio.

En todo caso, se resalta que la parte recurrente tenía a su disposición la presente instancia jurisdiccional, ante la cual –en ejercicio de su derecho de defensa– podía establecer las razones por las cuales consideraban que fue incorrecta la apreciación de la UTCE con respecto a que las expresiones realizadas en la conferencia matutina conllevaron un incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas.

⁴⁰ En similares términos se resolvió en el recurso SUP-REP-496/2021 y acumulados.

Similares consideraciones se expusieron al resolver el recurso de revisión SUP-REP-54/2022 y acumulado.

5. Plazo irracional para cumplir con lo ordenado

a. Motivos de agravio

Los recurrentes aducen que la UTCE estableció un plazo irracional para el cumplimiento de la medida, dado que, de forma incongruente, ordenó la eliminación y/o modificación de la publicación relacionada con la conferencia matutina de tres de marzo, en un plazo que no podría exceder de seis horas.

Ello, en opinión de los recurrentes, resulta irracional al no tomar en consideración las actividades que deben realizarse para editar tales materiales, aunado que tal determinación no se encuentra fundamentada en disposición alguna, por lo que se trata de una medida arbitraria.

Indican que tal medida resulta incongruente, porque los materiales en cada página electrónica oscilan, en el caso, de la conferencia en más de dos horas, por lo que el trabajo de edición conlleva un lapso más amplio y no se tiene la certeza de las páginas electrónicas que deberían editarse.

b. Tesis de la decisión

Se deben **desestimar por ineficaces** los planteamientos de los recurrentes, en la medida que se tratan de manifestaciones genéricas con las que no se acreditar porqué el plazo máximo de seis horas resulta insuficiente, más allá de señalar la duración de conferencia matutina en la que se emitieron las expresiones materia de incumplimiento.

Además, porque a la fecha han pasado más de esas seis horas concedidas sin que se advierta en autos algún incumplimiento a las medidas ordenadas por la UTCE.

c. Análisis de caso

La UTCE determinó que el presidente la Republica habría incumplido con las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022,



pues posterior a su dictado y correspondiente notificación, difundió manifestaciones que podrían considerarse como propaganda gubernamental en la conferencia matutina del tres de marzo.

Por ello y a partir de las premisas establecidas en el propio acuerdo cuestionado, consideró que para asegurar el cumplimiento a las referidas medidas cautelares, se requirió al presidente de la República, por conducto del Consejero jurídico del Ejecutivo Federal, así como la Coordinación Nacional de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, a efecto de que, por sí o a través del o los servidores públicos facultados para ello, en un plazo que no podría exceder de seis horas (contadas a partir de la notificación del acuerdo impugnado), modificara o editara el contenido de la liga electrónica ahí señalada, así como de cualquier otra plataforma oficial del propio presidente de la República o del Gobierno de México, concernientes a la conferencia matutina del tres de marzo.

Lo anterior, a juicio de la UTCE, para que se eliminaran todas las referencias o posicionamientos en torno a los logros, acciones y programas de gobierno que pudieran configurar propaganda gubernamental, conforme con las premisas referidas en el propio acuerdo impugnado.

En ese contexto, los alegatos de los recurrentes resultan **ineficaces** en la medida que no establecen de forma razonable cómo es que el señalado plazo máximo de seis horas resultaba insuficiente para cumplir con las medidas que se le ordenaron, pues se limitan a señalar que la duración de la conferencia fue de dos horas, por lo que requerían de un mayor tiempo para cumplir, así como que no se especificaron las partes del material ni las plataformas que lo contienen que deben ser modificadas o editadas.

En efecto, en el acuerdo impugnado se resaltaron las expresiones o manifestaciones que consideraron que podrían constituir propaganda gubernamental [tanto en la versión estenográfica de la conferencia matutina, así como de la correspondiente dirección electrónica de la Presidencia de la República], conforme con una de las premisas que la propia UTCE estableció en el acuerdo cuestionado.

Asimismo, la UTCE señaló que debería modificarse el contenido de cualquier otra plataforma oficial del presidente de la República y del Gobierno Federal que hicieran referencia o contuvieran esa conferencia matutina del tres de marzo, de forma que se estableció de manera puntual cuáles serían las plataformas que deberían ser modificadas, aunado a que se previó que el cumplimiento a las medidas ordenadas se podría realizar por cualquier persona servidora pública con facultades para ello.

Aunado a lo anterior, al momento cuando el presente asunto se resuelve han pasado más de las seis horas concedidas para el referido cumplimiento, sin que de autos se advierta o se tenga noticia de que se hubiera incumplido con lo ordenado por la UTCE, lo que permite presumir de forma razonable, precisamente, que los recurrentes y los vinculados dieron cabal cumplimiento a lo ordenado.

De igual modo, se **desestima** el planteamiento de que la fijación del plazo para cumplir con las medidas ordenadas carece de fundamentación, pues contrario a lo alegado, tal medida se funda en las atribuciones que tiene la UTCE para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y de imponer medidas de apremio conducentes para hacer efectivo tal cumplimiento, conforme con lo fundado y motivado en el propio acuerdo impugnado y que, como se ha demostrado en el presente fallo, es acorde con el principio de legalidad.

6. Incongruencia del acuerdo impugnado

a. Motivos de agravio

Los recurrentes aducen que el acuerdo impugnado resulta incongruente, toda vez que se pronunció respecto de actos que no fueron materia de la inconformidad del partido quejoso. Indican que la UTCE violentó el principio de congruencia, toda vez que la queja primigenia consistió en el supuesto incumplimiento a la medida cautelar contenida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, por la presunta difusión de propaganda gubernamental.

Sin embargo, sostiene que la UTCE introdujo aspectos ajenos a la litis, como lo es el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, en cual se relaciona con la



prohibición de realizar manifestaciones en torno al proceso de revocación de mandato.

b. Tesis de la decisión

Los motivos de inconformidad resultan **sustancialmente fundados y suficientes para modificar el acuerdo impugnado**, dado que si la materia de incumplimiento fueron diversas expresiones manifestadas en la conferencia de prensa del tres de marzo, que, preliminarmente, constituían propaganda gubernamental y, por tanto, un incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-18/2022, carece de sustento jurídico que se le hubiera reiterado al presidente de la República que no realizara comentarios o señalamientos en relación con el proceso de revocación de mandato, y menos aún que se le apercibiera de imponerle una medida de apremio en caso de incumplir en sus términos el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, pues este impuso medidas cautelares para evitar que se pronunciara en relación con la revocación de mandato.

c. Base normativa

Por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, esta Sala Superior ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme al artículo 17 de la Constitución General, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes⁴¹. Dicha exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

La **congruencia externa**, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir lo expuesto por las partes o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos o inclusive con otras determinaciones

⁴¹ Criterio comprendido en la jurisprudencia 28/2009 de rubro "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA".

dictadas por la propia autoridad en el mismo expediente.

En consecuencia, si el órgano jurisdiccional al resolver un juicio o recurso electoral deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia que la torna contraria a derecho.

Así, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la *litis* planteada, o bien, la existencia de contradicción entre lo considerado y resuelto. Esta incongruencia también se presenta cuando existe contradicción en las determinaciones de la propia autoridad que trascienden a la resolución final, lo que además vulnera el principio de certeza entre las partes.

La legislación electoral reconoce este principio rector, en ese sentido el párrafo 1 del artículo 468 de la LGIPE establece que la investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el INE de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

d. Análisis de caso

Le **asiste la razón** a los recurrentes cuando aducen que la UTCE, indebidamente, determinó reiterarle nuevamente al Presidente de la República de que debería de abstenerse de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como de apercibirlo nuevamente de imponerle una medida de apremio en caso de no dar cumplimiento, en sus términos, al acuerdo ACQyD-INE-13/2022, en la medida que la materia del acuerdo objeto de supuesto incumplimiento era el diverso acuerdo ACQyD-INE-18/2022, mediante el cual se emitieron medidas cautelares para que el señalado Presidente de la República, se abstuviera de realizar manifestaciones o expresiones que pudieran constituir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato.

En efecto, como se establece en el propio acuerdo reclamado, la denuncia presentada por el PAN consistió en el presunto incumplimiento de la medida



cautelar (en su vertiente de tutela preventiva) establecida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, derivado de que, posterior a su emisión, el presidente de la República continuó con la difusión de propaganda gubernamental.

Asimismo, del propio acuerdo cuestionado, se advierte que el estudio, análisis y valoración de las expresiones manifestadas en la conferencia matutina del tres de marzo, fue en el sentido de determinar si, de manera preliminar, podrían o no constituir propaganda gubernamental.

En ese orden, la UTCE concluyó que esas expresiones al resaltar los logros, programas y acciones de gobierno sí podrían constituir propaganda gubernamental, y de ahí que, de forma preliminar, se estaría incumpliendo con las medidas cautelares fijadas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022.

Por tanto, el acuerdo controvertido resulta contrario al principio de congruencia al establecer que se le debería reiterar al Presidente de la República que debería de abstenerse de realizar manifestaciones o expresiones relacionadas con la revocación de mandato en curso, así como el apercibimiento de imponerle una medida de apremio en caso de no cumplir, en sus términos, el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, pues, se insiste, el incumplimiento a las medidas cautelares establecidas en este último acuerdo no eran materia del acuerdo ahora impugnado.

En consecuencia, al haberse vulnerado el principio de congruencia, se debe **modificar** el acuerdo impugnado a fin de suprimir la reiteración al presidente de la República que se abstenga de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponer una amonestación pública, como medida de apremio, en caso de no cumplir, en sus términos, con el acuerdo ACQyD-INE-13/2022.

No obstante, se **confirman** las determinaciones de reiterarle al presidente de la República que debe abstenerse de realizar manifestaciones que pudieran constituir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, así como de apercibirlo de imponerle una amonestación pública como medida de apremio en caso de incumplir

con el ACQyD-INE-18/2022.

X. DETERMINACIÓN

Conforme con lo expuesto:

- Se **confirma** el acuerdo impugnado en cuanto a las medidas dirigidas al presidente de la República en relación con las diversas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, respecto a la abstención de difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerle una amonestación pública en caso de no cumplir, en sus términos, el referido acuerdo.
- Se **modifica** el acuerdo impugnado para que se supriman la reiteración al presidente de la República que debe abstenerse de realizar expresiones, manifestaciones, opiniones, comentarios o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerse una medida apremiada en caso de incumplir con el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, dado que ello no fue materia de decisión del acuerdo cuestionado.

XI. RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** el acuerdo reclamado, en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes formulan voto particular; ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

Magistrado Presidente

Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón

Fecha de Firma: 01/04/2022 01:26:15 p. m.

Hash: hJ8jCC9RujQSu+JdziKXPFZioCZ/v49kUvmupFXTcVA=

Magistrado

Nombre: Felipe de la Mata Pizaña

Fecha de Firma: 01/04/2022 01:31:00 p. m.

Hash: fPAw8HTbLmvUE4WACmJE9BiaGQwoznaxFUQzGJmATAA=

Magistrado

Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Fecha de Firma: 01/04/2022 02:41:17 p. m.

Hash: OfNBusVE6Z4BmfukfF9HGmHIQpSXAAbFYFbHuiVe2arI=

Magistrado

Nombre: Indalfer Infante Gonzales

Fecha de Firma: 01/04/2022 05:32:46 p. m.

Hash: 91/T59kzLTpJPzTA+qV3JAQRUN8s54AYQXKANq57hF4=

Magistrada

Nombre: Janine M. Otálora Malassis

Fecha de Firma: 01/04/2022 01:36:44 p. m.

Hash: 4bFAp2tYnqx4Iz8m20thiqegUG9YTp9BOY66hvgQpKU=

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 02/04/2022 10:46:53 p. m.

Hash: Qlxriy9aWJwZfGznqPBnfM30Vttvcyo7ZJuCwjnrJEM=

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 02/04/2022 10:55:53 a. m.

Hash: DK+s4GSZDC6KkqpPPII35mgZFbk3+b5Re8dyc0lxsUs=

SubSecretaria General

Nombre: Ana Cecilia López Dávila

Fecha de Firma: 01/04/2022 01:24:22 p. m.

Hash: wMnZEPqzEOZqMY/uO3GaJfgF0E0jzFWmDuwnn8uwNZU=



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR⁴² IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-97/2022.

I. Introducción.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el debido respeto, formulo **voto particular** en la sentencia emitida en el expediente indicado en el rubro porque, en mi concepto, es inviable determinar la aplicación o no del Decreto de interpretación auténtica⁴³, pues el acuerdo controvertido surgió del posible incumplimiento de medidas cautelares, lo que significa que no prejuzga sobre el fondo de la controversia ni establece alguna determinación en torno a la posible responsabilidad del sujeto denunciado.

II. Contexto

Por principio de cuentas, es oportuno señalar que El Partido Acción Nacional⁴⁴ presentó denuncia ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional

⁴² Con la colaboración de Blanca Ivonne Herrera Espinoza, Edgar Braulio Rendón Téllez, Carmelo Maldonado Hernández y Julio César Penagos Ruiz.

⁴³ 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

⁴⁴ En lo subsecuente PAN.

Electoral⁴⁵ en contra del Presidente de la República, así como del personal encargado de difundir la conferencia de prensa matutina, por el incumplimiento a la medida cautelar (en su vertiente de tutela preventiva) dictada mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, toda vez que, en su consideración, ha difundido propaganda gubernamental concerniente a logros de su gobierno, a través de la conferencia matutina de tres de marzo, dentro del periodo prohibido durante el proceso de revocación de mandato.

Debido a lo anterior, la UTCE determinó que el Presidente de la República continuó realizando actos que podrían ser infractores de las prohibiciones de difundir propaganda gubernamental durante el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, así como la contenida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, pese a que ya tenía conocimiento de esa determinación.

En razón de lo cual, la UTCE reiteró que el presidente de la República debía abstenerse de emitir ese tipo de manifestaciones y lo apercibió nuevamente a efecto que de no dar cumplimiento (en los términos de los acuerdos ACQyD-INE-18/2022 y ACQyD-INE-13/2022) se le impondría una amonestación pública como medida de apremio.

En suma, requirió al presidente, a través del Consejero Jurídico y de la Coordinación general de comunicación

⁴⁵ En adelante UTCE.



social y Vocería del Gobierno de la República para que, en un plazo de seis horas modificara o editara el contenido de la liga electrónica y de cualquier otra plataforma oficial del Presidente de la República o del gobierno de México referentes a la señalada conferencia matutina.

III. Postura mayoritaria

En esencia, en la sentencia aprobada se propone:

a) Confirmar el acuerdo impugnado en cuanto a las medidas dirigidas al presidente de la República en relación con las diversas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, respecto a la abstención de difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerle una amonestación pública en caso de no cumplir, en sus términos, el referido acuerdo;

b) No resulta aplicable al caso concreto el Decreto de interpretación auténtica, en términos de la línea de razonamiento que la Sala Superior sostuvo en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-96/2022, toda vez que el mismo establece una auténtica excepción a dicha prohibición constitucional que, dada su entrada en vigor, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos

electorales, por ende, auténtica trastoca uno de los aspectos fundamentales de los procesos electorales locales, al modificar una regla atinente al contenido admisible en el debate político que durante su desarrollo puede válidamente generarse.

Por todo lo anterior, se consideró que, con la actual configuración del sistema normativo, el referido Decreto de interpretación auténtica es inaplicable en el presente asunto relacionado con el posible incumplimiento de las medidas cautelares previamente emitidas por la Comisión de Quejas para que no se emitiera propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato en curso.

c) Modificar el acuerdo emitido por el Titular de la UTCE dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022, para que se supriman la reiteración al presidente de la República que debe abstenerse de realizar expresiones, manifestaciones, opiniones, comentarios o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerse una medida apremiada en caso de incumplir con el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, dado que ello no fue materia de decisión del acuerdo cuestionado.



IV. Razones del disenso

Como se anunció, disiento de la sentencia aprobada, pues considero que en el particular la autoridad responsable actuó en revisión con base en las probanzas e indicios respecto del incumplimiento de la medida cautelar conforme a los hechos denunciados y el sistema normativo aplicable, atendiendo a los principios y valores que informan dicho sistema en torno a la prohibición constitucional y legal de difundir propaganda electoral durante el procedimiento de revocación de mandato.

Debido a lo cual, se debió tener en cuenta que el decreto no resultaba aplicable dado que el acuerdo controvertido surgió de un proceso cautelar, lo que significa que no prejuzga sobre el fondo de la controversia, ni establece alguna determinación en torno a la posible responsabilidad del sujeto denunciado, por lo que resulta inviable determinar su aplicación.

De este modo, la autoridad responsable emitió el acuerdo que se controvierte derivado del posible incumplimiento de una medida cautelar, es decir, dentro del contexto de un proceso cautelar, en el que, en su oportunidad, se realizó un análisis preliminar y en aparecía del buen derecho de las probanzas e indicios respecto de los hechos denunciados y el sistema normativo aplicable, atendiendo a los principios y valores que informan dicho sistema en torno a la prohibición constitucional y legal de difundir propaganda electoral.

En este aspecto, se debe tener presente que el análisis de la autoridad responsable se ciñó a los elementos con que contaba al momento de emitir el acuerdo respectivo, máxime que esta se circunscribe a determinar un incumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 y no a la determinación sobre si las normas aplicables al caso fueron efectivamente vulneradas por las conductas denunciadas.

Efectivamente, el análisis respectivo se concentró en determinar la existencia de un posible incumplimiento de medidas cautelares derivado de la violación a un derecho o principio tutelado, sin que para ello fuera necesaria una determinación de fondo que implicara la subsunción de la conducta a la norma supuestamente conculcada.

Ante tal circunstancia, la definición sobre si los hechos denunciados constituyen difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido corresponde a la determinación de fondo que en su momento emita la autoridad electoral, y no a un análisis preliminar, propio de un incumplimiento de medidas cautelares.

En efecto, el acuerdo de incumplimiento de medidas cautelares no significa una determinación sobre la responsabilidad administrativa derivada de difundir propaganda gubernamental durante el procedimiento de revocación de mandato, lo cual se debe decidir en el



procedimiento sancionador correspondiente, por parte de la Sala Regional Especializada.

En ese contexto, la tramitación y valoración del posible incumplimiento a las medidas cautelares a través de un acuerdo, no es susceptible de causar ninguna afectación, en tanto lo fundamental es que la autoridad despliegue las atribuciones de verificación conferidas para garantizar el cumplimiento de las medidas cautelares cumpliendo con el objetivo de prevención y cesación provisional de los actos probablemente ilícitos.

Ello, porque para definir si se cometió la infracción denunciada, la autoridad electoral debe estudiar si los hechos se subsumen en la hipótesis prevista por la norma, y en ese ejercicio jurídico, determinar qué interpretación de la norma le resulta aplicable.

En cambio, en el presente asunto, esta Sala Superior únicamente se pronuncia respecto de si el acto impugnado resulta conforme a Derecho, de acuerdo con los elementos probatorios contenidos en el expediente, las normas vigentes al momento de su expedición y los razonamientos de la autoridad responsable.

Por tanto, la definición sobre si los hechos denunciados constituyen difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido corresponde a la determinación de fondo

que en su momento emita la autoridad electoral, y no a un análisis preliminar, propio del incumplimiento de medidas cautelares, ya que éste se efectuó de acuerdo con los elementos probatorios contenidos en el expediente, las normas vigentes al momento de los actos o hechos denunciados, por lo que no resulta viable verificar en este caso la aplicabilidad del Decreto sobre interpretación auténtica antes precisado.

Toda vez que, desde una perspectiva preliminar las expresiones motivo de incumplimiento de las medidas cautelares impuestas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, podrían constituir propaganda gubernamental al promover diversas acciones de gobierno y políticas públicas, por lo que debe privilegiarse, en el caso y de forma cautelar, los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas, frente al actual proceso de revocación de mandato.

Así, considero que en el particular el estudio se debió constreñir al marco normativo constitucional, legal y reglamentario aplicable a la revocación del mandato en el tiempo en que sucedieron los hechos, tal y como es el artículo 35, fracción IX, numeral 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 33, párrafo quinto de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como el numeral 38 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato



y la línea jurisprudencial sobre propaganda gubernamental delineada por esta Sala Superior y que será motivo de análisis en la resolución del fondo del asunto, si el concepto de propaganda gubernamental se limita o no a aquellas campañas de publicidad oficial pagada con recursos públicos o si las expresiones denunciadas se realizaron en actos públicos relacionados con las funciones de presidente de la República, por lo que la autoridad competente deberá analizar los hechos denunciados a la luz de qué interpretación de la norma le resulta aplicable.

Por tanto, no es dable que, para efectos de determinar el incumplimiento de medidas cautelares, se analice la interpretación sobre la aplicación de una norma, pues en todo caso, ese pronunciamiento corresponderá al análisis de fondo de la controversia.

Lo anterior es así, porque como ya se expuso con anterioridad, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular considera que puede sufrir algún menoscabo; esto es, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, ante una situación que en una apreciación preliminar podría calificarse como ilícita.

En consecuencia, el incumplimiento de las medidas cautelares deriva de las determinaciones de un proceso cautelar, por ende, no resulta viable determinar la aplicación del decreto de interpretación auténtica, ya que tal tema solo debe dilucidarse en la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador.

V. Conclusión.

Por todo lo anterior, estimo que la determinación de pronunciarse del Decreto de interpretación auténtica no resultaba aplicable dado que el acuerdo controvertido surgió de un proceso cautelar, en consecuencia, no prejuzga sobre el fondo de la controversia.

Similar criterio disidente sostuve en el voto particular emitido en la sentencia correspondiente al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con el número de expediente SUP-REP-96/2022.

Consecuentemente, al no compartir la sentencia aprobada por mis pares, emito el presente **voto particular**.

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

Magistrada

Nombre: Mónica Aralí Soto Fregoso

Fecha de Firma: 02/04/2022 10:47:14 p. m.

Hash:  1BRCEFXBXqwULfCNdjC05EBGBs6yD1AvbL3zf+tgW98=



VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-97/2022.

- 1 Con la debida consideración de la mayoría de las y los integrantes del Pleno que avaló en sus términos la sentencia dictada en el expediente indicado al rubro, formulo el presente **voto particular**, ya que, con independencia del estudio que se realiza a la materia del recurso, que es la legalidad de un acuerdo que decreto el incumplimiento de una medida cautelar por parte del presidente de la República y el apercibimiento a diversos funcionarios, no comparto el análisis que se realiza respecto de la validez del Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Revocación de Mandato.⁴⁶
- 2 Lo anterior, se sustenta en las consideraciones que a continuación expongo.

⁴⁶ El nombre completo es: 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.

I. Materia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

- 3 El acto que se controvertió en el presente medio de impugnación fue el acuerdo dictado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, a través del cual consideró que el Titular del Ejecutivo Federal ha inobservado las medidas cautelares dictadas por la autoridad electoral, relativas a abstenerse de realizar o emitir manifestaciones o señalamientos, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, relacionados con logros y actividades de gobierno, al considerar que el presidente ha seguido realizando actos que podrían ser infractores de la prohibición de difusión de propaganda gubernamental.
- 4 Todo lo anterior, derivado de un escrito presentado por el Partido Acción Nacional, en el que reclamó que el presidente de la República y el personal encargado de difundir las conferencias mañaneras han incumplido con el mandato dictado por la autoridad electoral identificado con la clave ACQyD-INE-18/2022, atendiendo a que durante la conferencia de prensa de tres de marzo, el presidente realizó manifestaciones encaminadas a resaltar logros, programas y acciones de gobierno.
- 5 En la presente instancia, la Consejera Jurídica, en representación del Titular del Ejecutivo, del Coordinador de Comunicación Social y del Vocero del Gobierno de la República solicitan que se revoque el acuerdo, y se dejen sin efectos el apercibimiento derivado del incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas, durante el



periodo en el cual se desarrolla el proceso de revocación de mandato en curso.

- 6 Lo anterior atendiendo a que, en su concepto, la Unidad Técnica no es competente para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares determinadas por la Comisión de Quejas, además de que la determinación no se encuentra debidamente fundada y motivada, atendiendo a que las manifestaciones motivo de incumplimiento no constituyen propaganda gubernamental, sino expresiones realizadas en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en presidente de la República.

II. Postura de la mayoría.

- 7 En la sentencia aprobada por mis pares, además del análisis particular sobre la competencia de la Unidad Técnica para decretar el incumplimiento de las medidas, así como respecto de la valoración bajo la apariencia del buen derecho de las manifestaciones materia de la determinación, se realiza un análisis sobre la aplicabilidad y validez del Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Revocación de Mandato, y se concluye que el mismo no constituye una instancia válida de derecho aplicable.
- 8 Lo anterior se sustenta en que, el citado Decreto, no realiza una interpretación auténtica del término “propaganda gubernamental” que pretenda aclarar su significado, sino que excede el ejercicio de dicha facultad, creando una excepción

sobre quien puede emitir propaganda gubernamental en el contexto de un proceso de revocación de mandato.⁴⁷

- 9 En términos de lo razonado en la sentencia, el Decreto contraría el texto del artículo 35, fracción IX, apartado 7º de la Constitución Federal, el cual establece la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato, sin excepción alguna para las personas servidoras públicas.
- 10 De igual manera, mis pares determinan que, en todo caso, la excepción que el Decreto de interpretación auténtica pretende generar, redundaría en una modificación a un aspecto fundamental del proceso de revocación de mandato que actualmente se encuentra en desarrollo, tal y como lo es su modelo de comunicación política, lo cual está prohibido a nivel constitucional por el artículo 105.
- 11 En consecuencia, la sentencia concluye en este punto que, con la actual configuración del sistema normativo, el Decreto resulta inaplicable al caso.
- 12 El análisis de los aspectos previos permite concluir que se debe confirmar la determinación controvertida.

III. Motivos de disenso.

- 13 Desde mi consideración, para resolver el presente asunto no se justificaba inaplicar el Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental a la luz de la Ley

⁴⁷ El Decreto de interpretación auténtica, en su artículo primero, párrafo tercero, establece: “*No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables*”.



General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Federal de Revocación de Mandato, tal y como lo he sostenido en asuntos similares, como en el voto particular que emití en la resolución correspondiente al SUP-REP-69/2022, conforme a los siguientes argumentos.

A. Incongruencia con la materia de la controversia.

- 14 Es relevante destacar que los hechos que motivaron el supuesto incumplimiento de la medida cautelar acontecieron el **tres de marzo**, mientras que el acto impugnado fue emitido el **trece de marzo** y la demanda del presente medio de impugnación se presentó el **dieciocho de marzo**.
- 15 Si bien, en la demanda del recurso de revisión los recurrentes refieren que la responsable debió aplicar la interpretación del concepto de propaganda gubernamental dispuesto en el Decreto de diecisiete de marzo pasado, se aprecia que dicho ordenamiento no fue considerado por la responsable, pues al momento del dictado de la determinación controvertida el Decreto ni siquiera había sido publicado.
- 16 Es decir, no obstante que **el Decreto de interpretación auténtica no fue derecho aplicable en la determinación impugnada**, la mayoría, decidió incorporar como problemática la aplicabilidad de una normativa ajena a la controversia, lo cual constituye una incongruencia por cuanto a que el estudio que se contiene en la sentencia mayoritaria rebasa la litis al no ser consecuente con las consideraciones que sustentan el acto impugnado.

17 De ahí que, a mi modo de ver, lo procedente era declarar inoperante el reclamo de los recurrentes por tratarse del análisis de una cuestión que atañe al estudio de fondo del asunto, tal y como sostuvo esta Sala Superior en la resolución correspondiente al SUP-REP-84/2022.

B. Aplicación retroactiva.

18 El Decreto cuya inaplicación se determina en la sentencia, constituye derecho no vigente al que se le están otorgando efectos retroactivos.

19 Esto es así, porque el Decreto de interpretación auténtica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, entrando en vigor el dieciocho siguiente, y como ya se indicó, los hechos materia de la resolución impugnada fueron exteriorizados el tres de marzo, esto es, previo a la vigencia del citado Decreto.

20 En este sentido, la sentencia aprobada por la mayoría determina inaplicar una norma que, además de que era ajena a la controversia, constituía derecho no vigente respecto a los hechos denunciados, pues al ser una norma posterior, su ámbito temporal de validez en todo caso podía abarcar hechos acaecidos después del dieciocho de marzo y no previos a dicha fecha.

21 Sin embargo, al resolverse en la sentencia un caso que involucra hechos acontecidos con anterioridad a la vigencia del Decreto de interpretación auténtica, se incurre en una aplicación retroactiva de sus efectos, en virtud de que se determina su inaplicación sobre hechos no cubiertos por su ámbito temporal



de validez, en vulneración del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe la retroactividad de las leyes.⁴⁸

- 22 De tal forma que, desde mi perspectiva, siguiendo los principios del *ius puniendi*, lo jurídicamente correcto era juzgar los hechos denunciados, a la luz de las normas vigentes en el momento en que éstos se suscitaron.

C. Se realiza un control abstracto de constitucionalidad.

- 23 Por otra parte, considero que, en la sentencia aprobada por la mayoría se vierten consideraciones respecto del contenido mismo del Decreto que propiamente constituyen un estudio de control abstracto, lo que excede las facultades de esta Sala Superior que sólo puede fijar la inaplicación al caso concreto.
- 24 En efecto, el sistema integral de control de constitucionalidad de las normas electorales se conforma por un medio de control abstracto que debe promoverse a partir de la entrada en vigor de la norma, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro mecanismo de control concreto, que debe promoverse a partir de que se genere el acto de aplicación, cuyo conocimiento corresponde a las salas integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- 25 Para determinar la existencia de contradicción entre una norma general y la Constitución en la materia electoral es necesario, primero, verificar su contenido desde su entrada en vigor, para

⁴⁸ Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia 1ª./J. 78/2010 de la Primera Sala de la SCJN de rubro: **RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS**. Registro: 162299.

lo cual debe promoverse la acción de inconstitucionalidad. Este tipo de control es de naturaleza concentrada en tanto que el único órgano facultado es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en caso de considerarse procedente la declaración conducente, la resolución tiene efectos *erga omnes*, por los que la norma es expulsada del sistema jurídico.

- 26 Por otra parte, el control concreto se refiere a la facultad de inaplicar disposiciones contrarias al marco constitucional, en casos particulares, por lo que la resolución emitida se limita a ese único escenario y obliga a los juzgadores y juzgadoras a resolver la problemática con el resto del ordenamiento legal vigente. Este medio de control se ejerce por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus efectos se concretan a las partes del medio de impugnación de que se trate.
- 27 No obstante, en la sentencia aprobada por la mayoría, se extralimita el control de constitucionalidad con que cuenta este órgano jurisdiccional pues, a pesar de que se sostiene que el Decreto resultará inaplicable para el caso particular, a todas luces, la argumentación reside en hacer patente que éste contradice el marco constitucional, no solo frente al caso en particular, sino en general y de forma abstracta.
- 28 Para evidenciar ello, baste hacer referencia solo a algunas de las consideraciones empleadas en la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala.
- 29 Por ejemplo, en el fallo mayoritario se señala de forma enfática que resulta *“irrefutable que lo realizado por el legislador no fue un mero ejercicio interpretativo que buscara aclarar, ante la duda*



y/o las posibles significaciones, el sentido de los textos legislativos materia del Decreto de interpretación auténtica en lo relativo a quién aplica la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato o los procesos electorales correspondientes”.

- 30 Lo cual, a decir de la mayoría, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.
- 31 Asimismo, en la sentencia se señala expresamente que “*es incuestionable que al establecer que dentro del campo semántico del concepto “propaganda gubernamental” no están incluidas las expresiones emitidas por los servidores públicos, no se está aclarando su contenido, sino estableciendo una excepción ajena a su literalidad.*”
- 32 De igual forma, se sostiene que “*con el Decreto de interpretación auténtica, se establece una auténtica excepción a dicha prohibición constitucional que, dada su entrada en vigor, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.*”
- 33 Conforme a lo expuesto, si bien, en la sentencia se concluyó que el Decreto de interpretación auténtica es inaplicable al caso concreto respecto del incumplimiento de las medidas cautelares durante el desarrollo del procedimiento de revocación de mandato; es posible desprender que en las consideraciones de la sentencia realmente se pierde de vista el caso específico, toda vez que, se considera –*en esencia*– que es inconstitucional,

pues contradice lo establecido por el Constituyente permanente en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución General.

34 Esto es, analiza el contenido del Decreto en cita respecto del marco constitucional, pero no a la luz del asunto particular o específico, sino con miras a su aplicabilidad en asuntos subsecuentes o por venir, lo que a todas luces es propio de un estudio abstracto de constitucionalidad.

35 En tal sentido, desde mi perspectiva, la decisión mayoritaria no se centró en determinar la viabilidad jurídica del Decreto a la luz del caso concreto; esto es, la repercusión que la norma pudiera tener respecto de la esfera jurídica de las personas denunciadas, sino que estudio propiamente su inconstitucionalidad de forma genérica y abstracta, excediendo con ello las facultades de control constitucional que detenta este Tribunal Electoral.

36 En esas circunstancias, disiento de la decisión adoptada por mis pares en este asunto pues, aun y cuando el Decreto no tuvo impacto alguno al caso específico, se analizó su contenido, para concluir que éste es contrario a la Constitución General al establecer una excepción no prevista en ese máximo ordenamiento.

37 Por tanto, inaplicar el Decreto de interpretación auténtica para en este caso, de facto, implica otorgar efectos generales a la declaratoria de inconstitucionalidad, facultad que no detenta esta Sala Superior, y que en todo caso debe desprenderse del análisis abstracto que realice, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía acción de inconstitucionalidad.



- 38 Lo anterior, además de ser jurídicamente incorrecto, me parece riesgoso, pues los tribunales (aun de naturaleza constitucional) no deben actuar fuera del margen de sus atribuciones constitucionales y legales, ya que hacerlo implica romper con el equilibrio institucional que debe existir en toda democracia.

D. Congruencia con voto particular emitido previamente.

- 39 Los argumentos que vengo exponiendo son congruentes con el voto particular que emití en el diverso SUP-REP-96/2022, donde se adoptó una decisión similar (inaplicar el Decreto de interpretación auténtica) solo que aquella circunscrita a actos que pudieran actualizarse en el contexto del proceso de revocación de mandato, sea en sede cautelar o en el fondo de los respectivos asuntos.
- 40 En dicho asunto formulé voto particular, porque consideré que el asunto, al igual que en este caso ocurre, pudo haber sido resuelto sin necesidad de inaplicar el Decreto de interpretación auténtica, a partir de las siguientes razones:
- Porque no había sido materia de controversia.
 - Porque era derecho no vigente al que se le estaban otorgando efectos retroactivos, derivado de que se estaba generando una extensión de su ámbito temporal de validez a hechos acontecidos antes de su entrada en vigor.
 - Porque no se justificaba el cambio de criterio respecto a precedentes recientes, debido a que se justificaba su aplicabilidad en la regulación de la propaganda, pero se desconocía su vigencia.

- Porque indebidamente se generaron efectos *erga omnes* para todos los casos de revocación de mandato en sede cautelar y en fondo, con lo que se invadían competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al apartarse del caso concreto.

IV. Conclusión.

- 41 Por ende, desde mi óptica, para la resolución del presente asunto no se justificaba realizar un análisis sobre la validez del Decreto de interpretación auténtica, sino que el estudio debió cernirse a la materia de agravio, y declarar inoperante el reclamo relativo a la aplicación del Decreto de interpretación, atendiendo a que, en todo caso se trata de una cuestión que debió ser analizada en la resolución de fondo que al efecto dicte la Sala Especializada, tal y como se sostuvo en la resolución del diverso recurso SUP-REP-84/2022.
- 42 Empero, lejos de ello, en la sentencia se termina realizando un auténtico control abstracto de constitucionalidad que escapa de la competencia y atribuciones de esta Sala Superior y que derivó en una declaratoria general de inaplicación indebida.
- 43 Por las razones y consideraciones expuestas, formulo el presente **voto particular**.

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

Magistrado

Nombre: José Luis Vargas Valdez

Fecha de Firma: 01/04/2022 01:21:18 p. m.

Hash:  D7BLCEo2liadJ3J5cR+201/isfPNTAHmx2iMi0Oi+A=