



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-111/2021

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES, JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA, ALAN DANIEL LÓPEZ VARGAS, RODOLFO ARCE CORRAL, AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ Y JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA

COLABORARON: PAMELA HERNÁNDEZ GARCÍA, DIANA ALICIA LÓPEZ VÁZQUEZ Y ÓSCAR MANUEL ROSADO PULIDO

Ciudad de México, catorce de julio de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la sentencia emitida en el expediente SRE-PSC-21/2021 por la Sala Regional Especializada, en la cual se declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente de la República por la conferencia matutina del veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ANTECEDENTES.....	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. RAZONES QUE JUSTIFICAN RESOLVER EL PRESENTE ASUNTO EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA	4
4. PROCEDENCIA.....	4
5. TERCERO INTERESADO	5
6. ESTUDIO DE FONDO	5
7. EFECTOS	27

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Presidente:	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador
Recurrente o PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

1.1. Queja UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/12/2020. El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, el PRD presentó una denuncia en contra del presidente por expresiones emitidas durante la conferencia de prensa matutina celebrada el veintitrés de ese mes, por la supuesta violación a las disposiciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental, promoción personalizada de servidores públicos y a los principios de neutralidad y equidad en la contienda.

1.2. Primera sentencia de la Sala Especializada. El cuatro de marzo siguiente, la Sala Especializada determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente.



1.3. Recurso de revisión. El nueve de marzo de dos mil veintiuno¹, el PRD interpuso un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia mencionada.

El medio de impugnación se radicó ante este órgano jurisdiccional en el expediente SUP-REP-69/2021 y se resolvió el treinta y uno de marzo en el sentido de revocar el fallo impugnado para que se emitiera otra sentencia en la que se analizaran de forma exhaustiva las conductas.

1.4. Resolución controvertida. El nueve de abril, la Sala Especializada emitió una resolución por la que declaró, nuevamente, la inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente.

1.5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El quince de abril, el PRD interpuso el presente medio de impugnación.

1.6. Turno. Mediante el acuerdo respectivo, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro citado, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

1.7. Escrito de tercero interesado. El dieciocho de abril, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente, presentó un escrito de tercero interesado.

1.8. Trámite. En su oportunidad, el magistrado presidente radicó el medio de impugnación en su ponencia; admitió a trámite los juicios y una vez que se desahogó la totalidad de actuaciones atinentes, cerró la instrucción y ordenó emitir el proyecto de sentencia respectivo.

1.9. Sesión pública y engrose. En la sesión pública de catorce de julio, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por el magistrado

¹ Las fechas mencionadas en esta sentencia corresponden al año dos mil veintiuno, salvo alguna precisión en sentido distinto.

SUP-REP-111/2021

ponente y se encargó al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón el engrose correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, debido a que se controvierte una sentencia emitida en un procedimiento especial sancionador por la Sala Especializada, la cual es de competencia exclusiva de esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 164, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica; así como los artículos 3, párrafo dos, inciso f); 4, párrafo uno, y 109, párrafo dos, de la Ley de Medios.

3. RAZONES QUE JUSTIFICAN RESOLVER EL PRESENTE ASUNTO EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020², en el cual, si bien, reestableció 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.

4. PROCEDENCIA

El presente recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia para su admisión, previstos en los artículos 9, primer párrafo; 13, primer párrafo; 109, primer párrafo, inciso a), y párrafo tres, y 110 de la Ley de Medios, de conformidad con las siguientes consideraciones.

4.1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, quien remitió la documentación respectiva a esta Sala

² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de octubre de dos mil veinte.



Superior. Además, en la demanda consta el nombre y firma autógrafa del representante legal del recurrente; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas que autoriza para ello; el acto impugnado; la autoridad responsable; los hechos, conceptos de agravio y preceptos jurídicos que estimó violados.

4.2. Oportunidad. El recurso se presentó de manera oportuna, ya que se interpuso dentro del plazo previsto de tres días. El acuerdo impugnado se notificó al recurrente el doce de abril y el recurso se interpuso el quince de abril siguiente.

4.3. Legitimación. El recurrente cuenta con legitimación para interponer el presente recurso de revisión, dado que fue el denunciante en el procedimiento especial sancionador en el cual se emitió la sentencia impugnada. Además, lo interpuso a través de su representante acreditado ante la autoridad administrativa electoral nacional, cuya personería la reconoce la autoridad responsable.

4.4. Interés jurídico. Se satisface este requisito, porque el recurrente controvierte la sentencia emitida en el procedimiento especial sancionador que su denuncia motivó, por considerarla contraria a Derecho.

4.5. Definitividad. Se considera colmado el principio de definitividad y firmeza, puesto que en la normativa aplicable no se prevé ningún otro medio de impugnación que deba agotarse para acudir a esta instancia.

5. TERCERO INTERESADO

Se tiene como tercero interesado el presidente, al cumplir con los requisitos previstos en los artículos 12, primer párrafo, inciso c), y 17, primer párrafo, inciso b) y cuarto párrafo de la Ley de Medios.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

SUP-REP-111/2021

Este asunto deriva de una denuncia presentada por el PRD en contra del titular del Poder Ejecutivo Federal por expresiones emitidas durante la conferencia de prensa matutina celebrada el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, por la supuesta violación a las disposiciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental, promoción personalizada de servidores públicos y a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda. Las expresiones controvertidas fueron las siguientes:

Conferencia matutina del presidente

23 de diciembre 2020

[...]

INTERLOCUTOR: Señor presidente, en un segundo tema, el día de ayer los líderes del PRI, el PAN y el PRD, a través de una videoconferencia concretaron o dieron el banderazo de salida a esta alianza.

También el consejero presidente del INE habló de que confía en que no intervenga en las elecciones. Ya usted se ha manifestado respecto a que habrá libertad en las elecciones y que usted no intervendrá.

Preguntarle, señor presidente, pensando que el siguiente año será el año electoral más grande en la historia de nuestro país, preguntarle: ¿cómo va a buscar usted que haya elecciones libres?

¿Y qué opinión le merece los comentarios que hicieron ayer los líderes de estos partidos en su alianza?

PRESIDENTE: Pues es algo natural, obvio. Ellos se están agrupando porque ellos representan al antiguo régimen. Ellos mandaron, ellos dominaron en los últimos 40 años y lo hicieron asociados, simulando que eran distintos; ahora, ya como se está llevando a cabo una transformación en el país, pues se quitan las máscaras y ya se abrazan y formalmente se agrupan para defender al antiguo régimen, defender los privilegios, lo que significó la política neoliberal: el beneficio para las minorías, la corrupción, el empobrecimiento del pueblo, la inseguridad, la violencia.

Eso es lo que ellos añoran y es lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular, corrupto, de privilegios. Pero es legítimo, esto pasa en todo el mundo.



Es un agrupamiento conservador que quiere, como su nombre lo indica, conservar privilegios, es amplio y tiene que ver con grupos de intereses creados: todos los que antes no pagaban impuestos y ahora tienen que pagar impuestos; todos los que hacían jugosos negocios al amparo del poder público y ahora no los hacen; todos los que recibían subvención en medios de información y ahora no están recibiendo, y también una parte que no está vinculada solo a lo económico o a intereses materiales, sino a un pensamiento conservador, el que nos vean como comunistas, populistas, paternalistas; existe también mucha gente así y todos merecen nuestro respeto.

Yo lo que creo, que el grupo que denomina a los que se están uniendo, los que mandan, porque siempre hay niveles, los *machuchones*, pues lo que quieren, lo que más les importa es quitarnos el presupuesto. Para decirlo con más claridad, quitarles el presupuesto a los pobres.

Lo demás es secundario, quién gana una gubernatura, quién gana los ayuntamientos, quién tiene mayoría en los congresos locales. Lo que les importa –además, ellos mismos lo han expresado– es que no tengamos –quienes apoyan al gobierno, quienes están llevando a cabo la transformación– que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.

¿Y cuál es la función principal de la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados?

Aprobar el presupuesto. O sea, no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan el que los estudiantes pobres reciban becas; les molesta hasta el que se exprese – aunque no se lleve a la práctica porque significa todo un proceso y hay muchos obstáculos precisamente, porque son muchos los intereses creados–, les molesta que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos; les molesta muchísimo el que se siga fortaleciendo la educación pública y que la educación no sea un privilegio, sino un derecho, porque ellos apostaron durante todo el periodo neoliberal a la privatización de la educación, de la salud. Entonces, eso es lo que está en cuestión.

Va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir. ¿Qué quieren?, ¿más de lo mismo o retrocesos, o quieren que sigamos adelante?

INTERLOCUTOR: ¿Cómo garantizar esa libertad?, que alguien en el gobierno no intervenga en las elecciones.

PRESIDENTE: No puede nadie intervenir del gobierno, que es otro distintivo.

SUP-REP-111/2021

Ellos vienen de un régimen antidemocrático, o sea, hicieron fraude, hay muchísimas víctimas del fraude electoral que cometieron estos que están ahora unidos, incluidos los intelectuales orgánicos que guardaron silencio, firmaban manifiestos a favor de los fraudes. Entonces, ahora son los que se están agrupando.

Me causa, la verdad, mucho orgullo, es un triunfo moral el que, al paso del tiempo, después de luchar muchos años junto con millones de mexicano, se logra iniciar una transformación y a los dos años se unen los conservadores para detener el proceso de transformación.

¿Puede haber algo más satisfactorio que eso para un luchador social, para un demócrata, para un revolucionario, un reformador, un transformador? No.

Imagínense si a los dos años toda esa fuerza conservadora no se manifestara como una oposición, como lo están haciendo, ¿cuál sería el mensaje?, pues de que no hay ningún cambio, de que todo sigue igual.

Entonces, sí es motivo de orgullo, una dicha enorme el que se estén uniendo en contra de nosotros, porque estamos defendiendo la causa que enarbolamos durante muchos años y que ahora estamos llevando a la práctica, a la realidad. Pero, desde luego, es muy legítimo, eso es parte consustancial de la democracia, que haya oposición.

Ahora vienen las elecciones, todos tenemos que ayudar para que las elecciones sean limpias, libres, que no se utilice dinero del presupuesto; y no solo del presupuesto federal. No se debe de utilizar dinero de los presupuestos estatales, de los presupuestos municipales, no se debe de repartir despensas, no se debe de traficar con la pobreza de la gente; desde luego, no puede haber trampas. Voto libre, secreto, y que el pueblo decida lo que considere, y nosotros vamos a acatar lo que sea la voluntad del pueblo, lo que la gente determine, no vamos a meternos en nada, a favor de ningún candidato, de ningún partido.

Ahora están haciendo las selecciones de candidatos en MORENA, que es el partido al que pertenezco, aunque ahora tengo licencia porque estoy desempeñándome como presidente; pero nadie puede decir que tengo un candidato, que he hecho una recomendación, a nadie, en ningún caso. Me entero como ustedes, por las noticias [...]

La Sala Especializada determinó, en un primer momento, la inexistencia de las infracciones. El PRD controvirtió esta decisión, pero esta Sala Superior



determinó, al resolver el Recurso de Revisión **SUP-REP-69/2021**, que se pronunciara nuevamente sobre las conductas infractoras.

Se le ordenó que realizara **un nuevo análisis** del contenido en la conferencia de prensa y, particularmente, **sobre propaganda gubernamental**, considerara lo siguiente:

- I. La información que se difunda como propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.
- II. En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía.
- III. La información generada durante las conferencias de prensa, organizadas por funcionarios públicos, en todo momento deberá tener fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.
- IV. Se tome en cuenta el cargo que ostenta el servidor denunciado, es decir, que se trata del presidente, quien es el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal y que tiene un especial deber de cuidado respecto al principio de neutralidad, pues tiene una presencia relevante y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública federal.

En consecuencia, la Sala Especializada emitió una nueva sentencia en la que declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas al servidor público aludido. Determinó que las expresiones denunciadas se realizaron en

SUP-REP-111/2021

contestación a un cuestionamiento periodístico, pero algunas expresiones **constituyeron propaganda gubernamental**, porque:

- I. Se trató de un mensaje emitido por un servidor público.
- II. Se hizo referencia a información relativa a logros, programas y avances de su administración.
- III. Ello pudo tener un efecto generador de aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía.

No obstante, concluyó que las manifestaciones **no resultaban contrarias a los principios de imparcialidad y neutralidad**, porque no se demostró la incidencia de las manifestaciones en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Si bien los hechos tuvieron lugar en el inicio de la precampaña del proceso electoral federal, en ese momento no estaba definido quiénes contendrían en las elecciones, y no implicaba, por la temporalidad, una prohibición absoluta al presidente que le impidiera exponer su opinión sobre un tema relevante relacionado con el proceso electoral.

Señaló que la restricción prevista en el artículo 134 de la Constitución general –consistente en que un servidor público utilice su cargo para influir en la competencia entre partidos políticos mediante manifestaciones dirigidas a apoyar o demeritar a alguno los contendientes o condicionar algún tipo de programa o servicio público–, en la especie, no se actualizaba. En este caso, el mensaje únicamente reflejaba el punto de vista del servidor público ante la posible coalición de partidos políticos con ideologías diferentes a la de él.

Finalmente, se consideró que las manifestaciones no configuraban la existencia de **promoción personalizada**, porque el servidor público no se adjudicó de manera directa logros, avances o beneficios. Tampoco exaltó su figura de una manera que se pudiera considerar a la conferencia mañanera como un ejercicio velado de promoción para su persona o una fuerza política.



6.2. Agravios en el presente recurso de revisión

El recurrente señala que la Sala Especializada analizó incorrectamente los hechos denunciados, ya que, a su consideración, el mensaje denunciado violó los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad tutelados en el artículo 134 constitucional; violación que puede configurarse en cualquier momento del proceso electoral.

Asimismo, plantea que las expresiones denunciadas indebidamente no se consideraron como promoción personalizada, ya que en ellas se enaltecieron logros de gobierno con la finalidad de generar la aceptación del denunciado durante una etapa del proceso electoral en el que debe prevalecer la equidad e imparcialidad de los actores políticos.

Incluso, señala que la sala responsable fue incongruente al reconocer que parte de las manifestaciones actualizaban propaganda gubernamental y no haber sancionado con base en ello.

6.3. Estudio de los agravios

Esta Sala Superior considera que son esencialmente **fundados** los motivos de agravios planteados por el PRD y **suficientes** para revocar la sentencia impugnada, de acuerdo con las consideraciones jurídicas que se expresarán en los siguientes apartados, a partir del estudio de los motivos de queja hechos valer. El estudio de los agravios se realizará en distinto orden al planteado, sin que ello le cause perjuicio al inconforme siempre y cuando se atienda la totalidad de sus planteamientos³.

³ Véase Jurisprudencia 4/2000, consultable a Hojas 5 y 6, del Suplemento 4, año 2001, de la Revista Justicia Electoral, editada por este Tribunal, cuyo rubro es **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**.

SUP-REP-111/2021

6.3.1. Marco normativo

Para justificar la decisión sobre la controversia, a continuación, se expondrá el marco normativo que rige la difusión de propaganda gubernamental, para luego analizar el caso concreto.

El artículo 134 constitucional prevé, en su párrafo octavo, una prohibición de generar y difundir propaganda gubernamental personalizada; esto es, 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.

Con relación a dicha prohibición, en la resolución de las controversias que dieron origen a la Jurisprudencia 12/2015, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**⁴, la Sala Superior consideró que **para determinar si los hechos denunciados pueden constituir una infracción en la materia electoral**, competencia de las autoridades electorales, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

A. Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

B. Elemento temporal. Dicho elemento puede ser útil para definir, primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución general y, a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

⁴ SUP-REP-33/2015, SUP-REP-34/2015 y SUP-REP-35/2015.



Al respecto, se consideró que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que, aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

C. Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

En este orden y atendiendo al contexto normativo que rige en la materia electoral, la Sala Superior determinó que la promoción personalizada de un servidor público constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, de entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal **que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público**; se haga mención a sus presuntas cualidades; se refiera a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalen planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, **se aluda a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral**, o se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

De igual forma, los artículos 5, inciso f), y 8 de la Ley General de Comunicación Social indican que la objetividad e imparcialidad implica que la comunicación social durante los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos, por lo que las campañas de comunicación social deberán cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación.

SUP-REP-111/2021

Por otra parte, esta Sala Superior ha considerado que existe una transgresión al modelo de comunicación política cuando la propaganda gubernamental se encuentra dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a favor o en contra de partidos políticos, o bien, de candidaturas a cargos de elección popular. Así, la propaganda gubernamental no puede tener carácter electoral.

Desde el orden constitucional son tutelados los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidas las personas del servicio público en todo momento de su ejercicio y, con mayor intensidad, de cara a los comicios, para salvaguardar los principios constitucionales rectores de la elección.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos —en los términos del artículo 134 de la Constitución general— también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución general.

Ambas disposiciones, de manera complementaria, imponen deberes específicos a las personas del servicio público de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

Además, no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.

Las normas constitucionales invocadas establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas para que, en su actuar, las personas no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos.



En específico, tratándose de los medios de comunicación, realicen un uso adecuado de estos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece, como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto normativo aplicable permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas del servicio público influya en la voluntad de la ciudadanía.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al establecer en su artículo 449, párrafo 1, inciso c), que constituyen infracciones a la 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 de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución general, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos **durante los procesos electorales.**

El precepto legal invocado prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas del servicio público, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución general–, incluye también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan

SUP-REP-111/2021

en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Asimismo, en los Lineamientos de imparcialidad⁵ se solicitó la colaboración y apoyo a quienes fungen como titulares de los Poderes Ejecutivos federal y locales, así como a los legisladores y demás servidores públicos de la federación y de las treinta y dos entidades federativas, para que realicen las acciones necesarias para que la ejecución de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin –bajo su responsabilidad– se ajusten al objeto y reglas de operación establecidas, evitando su uso con fines distintos al desarrollo social, en el marco de los procesos electorales correspondientes para evitar en todo momento, su vinculación con algún partido político, coalición o candidatura en particular.

En este sentido, la Sala Superior considera que la finalidad de tales disposiciones tiene como propósito prevenir y sancionar aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Por esta razón, no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado, en el análisis de casos, las siguientes cuestiones⁶:

⁵ Resolución INE-CG695/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual se ejerce la facultad de atracción y se fijan los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.

⁶ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017.



- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad⁷.
- **Obligaciones de autoridades públicas no electorales, en proceso electoral:** de carácter auxiliar y complementario⁸.
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁹.
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles¹⁰.
- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales¹¹.
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹².

Esta Sala Superior ha sustentado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**

⁷ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>.

⁸ *Idem*.

⁹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015, p. 378.

¹⁰ Criterio previsto en la Jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, Y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. Consultables en: <https://bit.ly/2zr2a6E> y <https://bit.ly/2upjq6v>.

¹¹ Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Consultable en: <https://bit.ly/2mdWsvH>.

¹² Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. Consultable en: <https://bit.ly/2NbVpYF>.

SUP-REP-111/2021

Esto es, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

Quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.

Por lo tanto, al ser el presidente de la República el jefe del Estado mexicano y, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, **tiene un especial deber de cuidado respecto al principio de neutralidad**¹³, ya que dicho funcionario tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública¹⁴.

En conclusión, la presencia, imagen o determinada posición en la estructura gubernamental con la que cuenta el presidente puede llegar a desequilibrar la equidad de las condiciones en el proceso electoral que se encuentra en curso, debido a que las figuras en la rama del Poder Ejecutivo deben actuar conforme a la Constitución general y en beneficio de la sociedad en su conjunto.

¹³ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.

¹⁴ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República a realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



6.3.2. El papel de la Sala Superior cuando se denuncian violaciones cometidas por las autoridades a las disposiciones constitucionales

El encuadre y el enfoque adecuado para asuntos como este debe partir de la perspectiva *i)* de la Sala Superior como un tribunal constitucional de cierre y, sobre todo, como la máxima autoridad en materia electoral (con excepción del control abstracto de las normas generales, competencia exclusiva y excluyente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y *ii)* del carácter del procedimiento especial sancionador como un mecanismo de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Esta Sala Superior ha reiterado que la normativa constitucional y legal¹⁵ prevé que el Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya función es resolver las controversias en los procesos electorales; es la máxima autoridad en materia de justicia electoral y tutela el ejercicio efectivo de los derechos políticos de todas las personas y los principios constitucionales en los actos y resoluciones electorales. En suma, es un Tribunal constitucional cúspide en la materia.

La tarea primordial de un tribunal constitucional en materia electoral es la de garantizar jurisdiccionalmente la Constitución general; es decir, a través de las herramientas a su alcance y en el ámbito de su competencia, hacer valer la supremacía de los preceptos constitucionales que rigen las elecciones. De esa manera, su labor va más allá de resolver conflictos entre las partes, siendo un pilar fundamental de la garantía de las normas constitucionales y de los derechos humanos de carácter político-electoral.

Así, la Sala Superior, dada su encomienda como tribunal constitucional de cierre, especializado en materia electoral, tiene el deber de emitir criterios para lograr que la aplicación de las normas constitucionales en la materia sea efectiva y permita que toda la ciudadanía sepa con certeza y claridad cuáles conductas están prohibidas y cuáles ameritan sanciones

¹⁵ De conformidad con los artículos 99, fracciones II y V, de la Constitución general y 164, 166, fracciones II y III, inciso c), de la Ley Orgánica.

SUP-REP-111/2021

administrativas. Asimismo, es la garantía a través de la cual se asegura que las autoridades del Estado cumplan con las normas fundamentales en materia electoral.

Por ello, cada pronunciamiento que hace este máximo tribunal en materia electoral debe tener en cuenta esa perspectiva, en aras de que, con sus decisiones, no solo se resuelvan casos en lo particular, sino que también se ofrezca **certeza y seguridad jurídica al proceso electoral en el cual se garantiza el derecho a votar y ser votado de la ciudadanía.**

Ahora bien, por lo que se refiere al procedimiento especial sancionador y su recurso de revisión, competencia de la Sala Superior, no solo son mecanismos a través de los cuales se imponen sanciones a los infractores de derechos de terceros, sino que también son herramientas procesales de garantía o control de constitucionalidad sobre las conductas de la autoridad. Tal es el caso cuando se denuncian violaciones al artículo 134 de la Constitución general, en las que, en el común de los asuntos, la Sala Superior ejerce un mecanismo de control jurisdiccional de la constitucionalidad de actos y conductas de las autoridades.

Si bien el procedimiento sancionador tiene como fin establecer si se ha cometido una infracción y, en su caso, imponer una sanción; esta es una circunstancia que no le resta el carácter “depurador” y correctivo que esta Sala Superior le ha reconocido a ese procedimiento como un mecanismo de control de los actos de los partidos políticos, de los ciudadanos y de las autoridades en los procesos electorales.

Se ha reconocido que “bajo el principio depurador del proceso electoral” el procedimiento sancionador tiene como fin inhibir conductas que puedan traducirse en una afectación a los principios rectores del proceso electoral, cuyo objetivo final es “preservar la voluntad popular cuando se requiera la reorientación o reencauzamiento de las actividades de los actores políticos, a través del ejercicio de atribuciones correctivas e inhibitorias de la



autoridad y no exclusivamente de aquellas que sean sancionadoras o anulatorias”¹⁶.

Desde esta perspectiva, al resolver denuncias de conductas que vulneran la Constitución general, **realmente se está ejerciendo un control de constitucionalidad que se realiza a través de un contraste de la conducta denunciada con las normas constitucionales**. Es decir, no se evalúan exclusivamente las vulneraciones a terceros o a particulares. En el fondo, el procedimiento especial sancionador implica la determinación sobre si cierta conducta vulneró o no la Constitución general.

Esta característica y otras que rigen este medio de control de constitucionalidad le imprimen al procedimiento propiedades particulares. Por ejemplo, se permite que quien denuncia sea cualquier persona, es decir que los actores expongan argumentos iniciales ante la autoridad administrativa electoral independientemente de que exista algún agravio que les cause un perjuicio personal y directo. Dicho en otras palabras, la persona denunciante que inicie un procedimiento sancionador no requiere tener ningún interés calificado (jurídico o legítimo) en la controversia.

Es decir, en este tipo especial de procedimientos en los que se denuncian violaciones constitucionales, por su propia y especial naturaleza, no existe, necesariamente, contención como si se tratara de un juicio ordinario. Las partes legitimadas para promoverla no necesariamente ejercen la denuncia para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que, eventualmente, en lo particular, les pudiera causar un acto.

En todo caso, basta la denuncia de una posible vulneración de la autoridad a un precepto constitucional para que las autoridades, en caso de comprobar una violación a las normas fundamentales y atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si

¹⁶ Véase el SUP-REP-196/2016 y la Jurisprudencia 12/2007 de esta Sala Superior, de rubro **PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO**. De forma precursora, el SUP-RAP-17/2006.

SUP-REP-111/2021

la conducta o los hechos se adecuan a los lineamientos elementales dados por la propia Constitución general.

Por lo tanto, no deben analizarse los agravios como si se tratase únicamente de derechos individuales de los recurrentes o denunciantes, ni, mucho menos, de una controversia entre partes, sino que el análisis que debe hacerse debe tener en cuenta que es un litigio de interés público y recae, sobre todo, en la exposición de un perjuicio de carácter constitucional a un interés fundamental que está en juego y que la Sala Superior —en su carácter de garante de la supremacía constitucional— está obligada a resolver con el más alto estándar de análisis.

6.3.3. El mensaje emitido por el presidente constituye una violación a los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda

Esta Sala Superior considera que, en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, el presidente emitió un mensaje que escapó de los límites constitucionales de neutralidad, así como de la finalidad informativa de la comunicación gubernamental.

En el caso concreto, el PRD denunció al presidente por las declaraciones realizadas en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Lo anterior, al estimar que emitió un mensaje electoral en tiempos destinados para la difusión de propaganda gubernamental¹⁷.

Del mensaje emitido en la conferencia, **se advierten distintas expresiones que constituyen propaganda negativa hacia algunos partidos políticos** que en ese momento anunciaban que integrarían una coalición (PRI-PAN-PRD), al llamarlos “el antiguo régimen” o “un agrupamiento conservador”, y

¹⁷ Al respecto, la referida conferencia fue publicada en la cuenta de Facebook del presidente de la República —que administra personal de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República—, así como transmitida de manera parcial en ciento once canales de radio y televisión. El periodista que formuló la pregunta al presidente está adscrito al canal 14 del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.



que deseaban ganar la mayoría en la Cámara de Diputados para manejar el presupuesto y eliminar los programas sociales implementados en su administración.

En este caso, las características del cargo del servidor público, las manifestaciones realizadas, el contexto de la línea discursiva y la forma en la que sucedieron los hechos tienen una clara significación y connotación de apoyo hacia una fuerza política (MORENA) y en contra de partidos políticos (PRI, PAN y PRD) que, apreciados en su contexto integral, afectan los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad.

Esto es así, porque los pronunciamientos del titular del Poder Ejecutivo Federal se dieron en el marco de una conferencia de prensa matutina, los cuales no pueden quedar amparados por la libertad de expresión y el derecho a la información, sino que son manifestaciones que, al ser analizadas en el marco de su investidura y la línea discursiva que genera, lo colocan, incluso, en la posición de un contendiente más del proceso electoral, lo que transgrede el principio de neutralidad previsto por el artículo 134 constitucional.

Lo anterior se hace evidente cuando el presidente señala que lo que les importa –a los partidos que conforme a los hechos habrán de coaligarse– es que *“no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados”*. Se denota que esta expresión la realiza asumiendo su pertenencia o postura en favor del partido MORENA; partido que contiene en los procesos electorales federales y locales en curso, y del cual emanó el actual Gobierno federal.

Asimismo, el presidente durante el hecho denunciado realizó pronunciamientos que, ante una audiencia nacional, confirman una visión negativa en relación con los partidos políticos inmiscuidos, pues se pronuncia sobre diversos temas vinculados con políticas públicas y de interés general, además de encuadrar a dichos partidos políticos bajo una concepción de instituciones corruptas y antidemocráticas.

SUP-REP-111/2021

Para efectos de claridad, los pronunciamientos referidos en el párrafo anterior se transcriben a continuación:

[...] no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan el que los estudiantes pobres reciban becas; les molesta hasta el que se exprese -aunque no se lleve a la práctica porque significa todo un proceso y hay muchos obstáculos precisamente, porque son muchos los intereses creados-, les molesta que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos; les molesta muchísimo el que se siga fortaleciendo la educación pública y que la educación no sea un privilegio, sino un derecho, porque ellos apostaron durante todo el periodo neoliberal a la privatización de la educación, de la salud. Entonces, eso es lo que está en cuestión.

[...]

Eso es lo que ellos añoran y es lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular, corrupto, de privilegios.

[...]

Ellos vienen de un régimen antidemocrático, o sea, hicieron fraude, hay muchísimas víctimas del fraude electoral que cometieron estos que están ahora unidos, incluidos los intelectuales orgánicos que guardaron silencio, firmaban manifiestos a favor de los fraudes. Entonces, ahora son los que se están agrupando.

Del mismo modo, el presidente manifiesta que, “*va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir ¿qué quieren?, ¿más de lo mismo o retrocesos?, ¿o quieren que sigamos adelante?*”

Esta expresión resulta ser un referente más para determinar que, a juicio de esta Sala Superior, existe un posicionamiento político-electoral por parte del presidente en favor de MORENA y en contra de los demás partidos políticos, pues en el contexto del discurso, las manifestaciones, aun y cuando se emitan ante el cuestionamiento de un medio de comunicación, transgreden los estándares del principio de imparcialidad y neutralidad establecidos por el artículo 134 constitucional.



SUP-REP-111/2021

Además, emite un cuestionamiento sobre la futura decisión que los receptores del discurso –en este caso la ciudadanía en general– deberán responder en el actual proceso electoral, lo que claramente demuestra su postura pública a favor del partido en el gobierno y en contra de otros que se encuentran participando en la contienda en desarrollo.

Por lo tanto, el discurso va encaminado a restar preferencias electorales a los integrantes de tal coalición, y actualiza una infracción al artículo 134, párrafo séptimo, constitucional durante el proceso electoral federal; en el caso concreto, en particular, iniciaba la etapa de precampaña y el desarrollo de algunos procesos locales.

Se debe tener en cuenta que el hecho denunciado aconteció en una conferencia de prensa en la que los dichos del presidente se difunden con un gran alcance. Esa difusión se logra en parte con los recursos públicos con los que cuenta la Presidencia de la República en virtud del propio encargo.

Por ello, este caso encuadra en las prohibiciones constitucionales de imparcialidad y neutralidad para los servidores públicos, pues el mensaje que el presidente pueda hacer en relación con las elecciones está potenciado y tiene una gran difusión y alcance, en parte, gracias a los recursos públicos con los que cuenta.

Existen límites a la intervención de los funcionarios públicos en los comicios, los cuales no crean una restricción indebida a su libertad de expresión, pues en este tipo de contexto –de difusión nacional y ostentado un cargo de primer nivel y trascendencia– el presidente **debe tener un especial cuidado y prudencia discursiva ante cuestionamientos de los medios de comunicación**, ya que por su posición frente a la ciudadanía y encontrándose sujeto al mandato constitucional de imparcialidad o neutralidad, no puede interferir en el ejercicio de otros derechos o en la vulneración a principios rectores del proceso electoral.

SUP-REP-111/2021

Esto es, el presidente no puede válidamente ni debe realizar expresiones externando su opinión a favor o en contra de los partidos políticos, lo cual justifica que las expresiones vertidas y, que son materia de queja, no estén protegidas por el derecho a la libertad de expresión, ya que constituyen manifestaciones que contienen un mensaje claro de posicionamiento político y electoral a favor de un partido y en contra de las acciones o participación de otras fuerzas políticas, lo que vulnera los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda dispuestos en la norma fundamental¹⁸.

Con base en lo anterior, se constata que **se transgredieron los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad**, considerando el carácter del denunciado como titular del Ejecutivo Federal, dado el contexto de su figura relevante, y que tiene el deber de abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura impacten en la competencia entre partidos políticos.

En conclusión, se estima que el presidente, en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, emitió un mensaje que escapa de los límites constitucionales de neutralidad, así como de la finalidad informativa de la comunicación porque en la emisión de esta propaganda gubernamental emitió expresiones de carácter electoral en contra de los partidos que integrarían una posible coalición.

Estos hechos contravienen las disposiciones constitucionales y legales referidas, porque la propaganda gubernamental no puede tener carácter electoral y no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía a favor o en contra de partidos políticos, o bien, de candidaturas a cargos de elección popular.

6.3.4. El mensaje denunciado acredita la infracción consistente en promoción personalizada

¹⁸ Véase el SUP-REP-15/2019, SUP-RAP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-318/2012 y SUP-RAP-545/2011.



A juicio de esta Sala Superior, del análisis del contenido del mensaje emitido por el presidente sí constituye un caso de difusión de propaganda gubernamental personalizada, lo que resulta contrario al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general.

Lo anterior se hace patente atendiendo a las siguientes consideraciones:

A. Sí se acredita el elemento personal, pues está plenamente probado que durante la conferencia de prensa denunciada la imagen, voz y nombre del titular del Poder Ejecutivo Federal resultaron plenamente identificables.

B. Sí se acredita el elemento objetivo, pues el propósito comunicativo del mensaje, a pesar de que se emitió en respuesta a un cuestionamiento de un reportero –en términos generales– se dirigió a la búsqueda de la aprobación del auditorio respecto de su trabajo gubernamental, su estilo de gobierno y sus cualidades personales.

Si en el mensaje que se acompaña por los elementos de personalización del servidor público (su voz, su imagen, su nombre y/o cualquier otro símbolo que lo identifique plenamente), se hacen referencias a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal **que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público**; la mención a sus presuntas **cualidades**; la referencia a alguna aspiración personal en el sector público o privado; el señalamiento de planes, proyectos o programas de gobierno que rebasen el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo o **la alusión a alguna plataforma política, proyecto de gobierno**, proceso electoral, o las menciones de proceso de selección de candidaturas de un partido político, se tendrá por acreditado este elemento.

Así, resulta notorio que mediante **el mensaje se revela una intención de asociarle personalmente con los logros y su trabajo realizado en la implementación de programas sociales** con el propósito de convencer de los beneficios de su gestión gubernamental y con pronunciamientos en contra de los partidos políticos opositores, que, en su opinión, buscan

SUP-REP-111/2021

eliminarlos al buscar la mayoría de la Cámara de Diputados y controlar el presupuesto.

Con el uso de las frases *“lo que más les importa es quitarnos el presupuesto...”*, *“lo que les importa es que no tengamos quienes apoyan al Gobierno, ...que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados”*, *“no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas y niños con discapacidad...”*, de entre otros señalamientos, se configuró un discurso encaminado a apuntar que los partidos de la coalición quieren manejar el presupuesto y eliminar los programas sociales implementados por el presidente; por lo que **son pronunciamientos en contra de tales partidos políticos.**

Por ello, existe una infracción al artículo 134, párrafo octavo, constitucional, porque **la referencia a los programas sociales tuvo un propósito electoral.**

También, se difunden **aspectos propagandísticos personales**, tales como su lucha personal *por “muchos años junto con millones de mexicanos, se logra iniciar una transformación y a los dos años se unen los conservadores para detener el proceso de transformación,..”* destacándose personalmente como un *“luchador social”*, un *“reformador”*, de entre otras, señalando que *“sí es motivo de orgullo, una dicha enorme el que se estén uniendo en contra de nosotros, porque estamos defendiendo la causa que enarbolamos durante muchos años y que ahora estamos llevando a la práctica, a la realidad...”*.

Por lo tanto, **sí existe una promoción personalizada**, al buscar un efecto generador de aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía hacia su persona y su administración, y un rechazo hacia los partidos que integrarían la coalición.

C. Sí se acredita el elemento temporal, pues el evento se realizó el pasado veintitrés de diciembre, fecha en la que ya había comenzado el periodo de precampañas en el proceso electoral federal 2020-2021, e



incluso en algunas entidades federativas ya se encontraban en curso sus procesos electorales locales, como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que sí se debe tener por acreditado este elemento, contrariamente a lo sostenido por la Sala Especializada, porque lo cierto es que la norma electoral destaca que **la actividad neutra del funcionario debe observarse durante todo el proceso electoral.**

Consecuentemente, la promoción se verificó dentro el proceso, por lo que se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda; y, si bien este propósito incrementa cuando se da en el período de campañas, esto no puede razonarse en el sentido de que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción.

En conclusión, al haberse configurado los tres elementos requeridos para acreditar el ilícito de difusión de propaganda gubernamental personalizada y no estar ante un caso de excepción de la infracción, esta Sala Superior concluye que deben revocarse las consideraciones de la Sala Especializada por cuanto hace a esta temática y deben prevalecer las ya enunciadas, en el sentido de que el mensaje emitido por el presidente en la conferencia de prensa matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte sí constituyó propaganda gubernamental personalizada, violatoria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución general.

7. EFECTOS

En atención a que resultaron **fundados** los agravios del recurrente respecto a la acreditación de la infracción consistente en propaganda gubernamental

SUP-REP-111/2021

contraria al principio de imparcialidad y neutralidad, así como la promoción de propaganda personalizada por el mensaje emitido por el presidente en la conferencia de prensa matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, se **ordena a la Sala Especializada que emita una nueva sentencia**, en un plazo de **cuarenta y ocho horas**, en la cual:

- i) A partir de las consideraciones ya expuestas por esta Sala Superior, **determine y deslinde las responsabilidades correspondientes; y**
- ii) Una vez que se determinó en esta sentencia que existen las infracciones correspondientes, **establezca las consecuencias jurídicas que sean necesarias**, así como el establecimiento de medidas de no repetición.

Lo anterior, sin perjuicio de que pueda dictar todas las medidas necesarias para garantizar el derecho de audiencia de cualquier persona que estime pueda estar vinculada y/o tener algún grado de participación en los hechos materia de la controversia.

8. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada para los **efectos** precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el asunto como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron de manera electrónica la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez,



SUP-REP-111/2021

quienes formulan un voto particular conjunto, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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

SUP-REP-111/2021

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA DENTRO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-111/2021.

A. Introducción

- 1 Con fundamento en los artículos 187, 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 la debida consideración de las Magistradas y los Magistrados, formulamos voto particular en el recurso indicado en el rubro, toda vez que no compartimos el sentido de la determinación aprobada por la mayoría del Pleno que revocó la resolución controvertida.
- 2 Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación se exponen.

I. Controversia

- 3 En su oportunidad, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja en contra del Presidente de la República por expresiones emitidas durante la conferencia de prensa matutina celebrada el veintitrés de ese mes y año, por la supuesta violación a las disposiciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental, promoción personalizada de servidores públicos, y a los principios de neutralidad y equidad en la contienda.
- 4 Las expresiones materia de la queja que fueron identificados por el propio recurrente en la denuncia, fueron las siguientes:



Conferencia Matutina del Presidente de la República

23 de diciembre 2020



[...]

INTERLOCUTOR: Señor presidente, en un segundo tema, el día de ayer los líderes del PRI, el PAN y el PRD, a través de una videoconferencia concretaron o dieron el banderazo de salida a esta alianza.

También el consejero presidente del INE habló de que confía en que no intervenga en las elecciones. Ya usted se ha manifestado respecto a que habrá libertad en las elecciones y que usted no intervendrá.

Preguntarle, señor presidente, pensando que el siguiente año será el año electoral más grande en la historia de nuestro país, preguntarle: ¿cómo va a buscar usted que haya elecciones libres?

¿Y qué opinión le merece los comentarios que hicieron ayer los líderes de estos partidos en su alianza?

PRESIDENTE: Pues es algo natural, obvio. Ellos se están agrupando porque ellos representan al antiguo régimen. Ellos mandaron, ellos dominaron en los últimos 40 años y lo hicieron asociados, simulando que eran distintos; ahora, ya como se está llevando a cabo una transformación en el país, pues se quitan las máscaras y ya se abrazan y formalmente se agrupan para defender al antiguo régimen, defender los privilegios, lo que significó la política neoliberal: el beneficio para las minorías, la corrupción, el empobrecimiento del pueblo, la inseguridad, la violencia.

Eso es lo que ellos añoran y es lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular, corrupto, de privilegios. Pero es legítimo, esto pasa en todo el mundo.

Es un agrupamiento conservador que quiere, como su nombre lo indica, conservar privilegios, es amplio y tiene que ver con grupos de intereses creados: todos los que antes no pagaban impuestos y ahora tienen que pagar impuestos; todos los que hacían jugosos negocios al amparo del poder público y ahora no los hacen; todos los que recibían subvención en medios de información y ahora no están recibiendo, y también una parte que no está vinculada sólo a lo económico o a intereses materiales, sino a un pensamiento conservador, el que nos vean como comunistas, populistas, paternalistas; existe también mucha gente así y todos merecen nuestro respeto.

Yo lo que creo, que el grupo que denomina a los que se están uniendo, los que mandan, porque siempre hay niveles, los *machuchones*, pues lo que quieren, lo que más les importa es quitarnos el presupuesto. Para decirlo con más claridad, quitarles el presupuesto a los pobres.

Lo demás es secundario, quién gana una gubernatura, quién gana los ayuntamientos, quién tiene mayoría en los congresos locales. Lo que les importa -además, ellos mismos lo han expresado- es que no tengamos -quienes apoyan al gobierno, quienes están llevando a cabo la transformación- que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.

SUP-REP-111/2021

¿Y cuál es la función principal de la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados?

Aprobar el presupuesto. O sea, no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan el que los estudiantes pobres reciban becas; les molesta hasta el que se exprese - aunque no se lleve a la práctica porque significa todo un proceso y hay muchos obstáculos precisamente, porque son muchos los intereses creados-, les molesta que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos; les molesta muchísimo el que se siga fortaleciendo la educación pública y que la educación no sea un privilegio, sino un derecho, porque ellos apostaron durante todo el periodo neoliberal a la privatización de la educación, de la salud. Entonces, eso es lo que está en cuestión.

Va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir. ¿Qué quieren?, ¿más de lo mismo o retrocesos, o quieren que sigamos adelante?

INTERLOCUTOR: ¿Cómo garantizar esa libertad?, que alguien en el gobierno no intervenga en las elecciones.

PRESIDENTE: No puede nadie intervenir del gobierno, que es otro distintivo.

Ellos vienen de un régimen antidemocrático, o sea, hicieron fraude, hay muchísimas víctimas del fraude electoral que cometieron estos que están ahora unidos, incluidos los intelectuales orgánicos que guardaron silencio, firmaban manifiestos a favor de los fraudes. Entonces, ahora son los que se están agrupando.

Me causa, la verdad, mucho orgullo, es un triunfo moral el que, al paso del tiempo, después de luchar muchos años junto con millones de mexicano, se logra iniciar una transformación y a los dos años se unen los conservadores para detener el proceso de transformación.

¿Puede haber algo más satisfactorio que eso para un luchador social, para un demócrata, para un revolucionario, un reformador, un transformador? No.

Imagínense si a los dos años toda esa fuerza conservadora no se manifestara como una oposición, como lo están haciendo, ¿cuál sería el mensaje?, pues de que no hay ningún cambio, de que todo sigue igual.

Entonces, sí es motivo de orgullo, una dicha enorme el que se estén uniendo en contra de nosotros, porque estamos defendiendo la causa que enarbolamos durante muchos años y que ahora estamos llevando a la práctica, a la realidad. Pero, desde luego, es muy legítimo, eso es parte consustancial de la democracia, que haya oposición.

Ahora vienen las elecciones, todos tenemos que ayudar para que las elecciones sean limpias, libres, que no se utilice dinero del presupuesto; y no sólo del presupuesto federal. No se debe de utilizar dinero de los presupuestos estatales, de los presupuestos municipales, no se debe de repartir despensas, no se debe de traficar con la pobreza de la gente; desde luego, no puede haber trampas. Voto libre, secreto, y que el pueblo decida lo que considere, y nosotros vamos a acatar lo que sea la voluntad del pueblo, lo que la gente determine, no vamos a meternos en nada, a favor de ningún candidato, de ningún partido.

Ahora están haciendo las selecciones de candidatos en Morena, que es el partido al que pertenezco, aunque ahora tengo licencia porque estoy desempeñándome como presidente; pero nadie puede decir que tengo un candidato, que he hecho una recomendación, a nadie, en ningún caso. Me entero como ustedes, por las noticias.

[...]

- 5 Posteriormente, la Sala Regional Especializada emitió resolución, determinando la inexistencia de las infracciones atribuidas al Presidente de la República.



- 6 Inconforme, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de reconsideración en contra de la sentencia mencionada. El medio de impugnación se radicó ante este órgano jurisdiccional en el expediente SUP-REP-69/2021, y se resolvió en el sentido de revocar el fallo impugnado para el efecto de que emitiera otra en la que analizara de forma exhaustiva las conductas.
- 7 En cumplimiento a lo anterior, la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución, por la que declaró, de nueva cuenta, la inexistencia de las infracciones atribuidas al Ejecutivo Federal.

II. Consideraciones de la responsable.

- 8 En principio, la responsable consideró que, aun y cuando las expresiones denunciadas se realizaron en respuesta a cuestionamientos de un reportero, algunas de las manifestaciones **constituyeron propaganda gubernamental** en razón de que:
 - Se trató de un mensaje emitido por un servidor público.
 - Se hizo referencia a información relativa a logros, programas y avances de su administración.
 - Ello pudo tener un efecto generador de aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía.
- 9 A pesar de ello, la Sala Especializada concluyó que las manifestaciones no resultaban contrarias a los principios de imparcialidad y neutralidad porque:
 - No se demostró que existían elementos que permitieran concluir que las manifestaciones tuvieron algún tipo de incidencia en las preferencias electorales de los ciudadanos.
 - Los hechos acontecieron el día en que inició la precampaña del proceso electoral federal, es decir, cuando no existía siquiera definición respecto de quiénes contendrían en las elecciones.
 - El inicio de los procesos electorales no implicaba, por sí mismo, una prohibición absoluta para que el Presidente, en respuesta a

SUP-REP-111/2021

cuestionamientos expresos de un periodista pudiera emitir una opinión respecto de una temática relevante relacionada con el proceso electivo.

- Ello porque la restricción constitucional dispuesta en el artículo 134 constitucional consistía en el empleo del cargo público para influir en la competencia entre partidos políticos, a partir de manifestaciones dirigidas a apoyar (o demeritar) a alguno los contendientes, o condicionar algún tipo de programa o servicio público, lo que en la especie no se actualizaba.
- Lo anterior dado que se trataba de declaraciones que únicamente reflejaban el punto de vista del servidor público respecto de la posible conformación de una alianza entre partidos con tendencias políticas diferentes a la suya.

10 Por otra parte, la Sala Especializada consideró que las manifestaciones no configuraban la existencia de **promoción personalizada** indebida del Presidente de la República porque:

- El funcionario público no se adjudicó de manera directa logros, avances o beneficios.
- Tampoco exaltó su figura de una manera que pudiera considerarse la conferencia mañanera como un ejercicio velado de promoción para su persona o una fuerza política.

III. Determinación mayoritaria.

11 En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó estimar como **fundados** los agravios planteados por el PRD y **suficientes** para revocar la resolución impugnada, a partir de que se establece expresamente que parte de un análisis de los reclamos conforme a un entendimiento del litigio que va más allá de una controversia entre partes.

12 En este sentido, se consideró que el mensaje emitido por el Presidente de la República en la conferencia matutina del veintitrés de diciembre, excedió



los límites constitucionales de neutralidad, así como de la finalidad informativa que debe contener la comunicación gubernamental.

- 13 Lo anterior, al estimarse que las expresiones constituyen propaganda negativa hacia algunos partidos políticos que conformarían en ese momento una coalición, de lo que se advirtió que tenían una connotación de apoyo hacia una fuerza política (Morena) y en contra de diversos partidos políticos (PRI, PAN y PRD), de lo que se infirió que se afectaban los principios constitucionales de **equidad, imparcialidad y neutralidad** porque lo colocaban en la posición de un contendiente más del proceso electoral en transgresión del artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.
- 14 Aunado a lo anterior, se consideró que el Presidente de la República emitió un cuestionamiento sobre la futura decisión de los receptores del discurso que deberán responder en el actual proceso electoral, lo que demostraba su postura pública a favor del partido en el gobierno y en contra de otros actores que se encuentran participando en la contienda, de lo que se concluyó que el discurso iba encaminado a restar preferencias electorales a los integrantes de la coalición a la que se refería.
- 15 Por otra parte, se consideró actualizada la difusión de **propaganda gubernamental personalizada** en contravención al párrafo octavo del artículo 134 constitucional, fundamentalmente al tener por acreditado el elemento objetivo porque el propósito comunicativo del mensaje, a pesar de haberse emitido en respuesta a un cuestionamiento de un reportero, se estimó que se dirigía a la búsqueda de aprobación del auditorio respecto a su trabajo gubernamental, su estilo de gobierno y sus cualidades personales, aunado a que constituyeron pronunciamientos con un propósito electoral.
- 16 En virtud de lo anterior, se ordenó a la Sala Especializada que emita una nueva sentencia a partir de las anteriores consideraciones, para que determine y deslinde las responsabilidades correspondientes, así como

SUP-REP-111/2021

para que establezca las consecuencias jurídicas a partir de la existencia de las infracciones atribuidas.

IV. Motivos de disenso

- 17 No compartimos la conclusión a la que se arriba en la sentencia, primordialmente porque, desde nuestra perspectiva, tal y como lo resolvió la Sala Regional Especializada, en el caso no se acreditan las infracciones atribuidas al Ejecutivo Federal, en los siguientes términos.

i. Omisión de sancionar al denunciado por la difusión de propaganda gubernamental.

- 18 El partido recurrente plantea que, atendiendo a que la responsable consideró que se actualizó la difusión de propaganda gubernamental, debió imponer una sanción o medida disciplinaria al Presidente de la República, a fin de evitar la reiteración de esos hechos.
- 19 El motivo de inconformidad es **inoperante** en una parte e **infundado** en otra.
- 20 De conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
- 21 La disposición constitucional de referencia, analizada a partir de los fines pretendidos por el constituyente y los bienes jurídicos que protege, que son los de garantizar la equidad en la contienda y evitar la intromisión de entes



ajenos a las contiendas electivas o que se utilicen los tiempos del Estado en los medios de comunicación social para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, permite a este órgano jurisdiccional advertir que engloba dos reglas que deben observarse en la difusión de ese tipo de propaganda.

- 22 La primera atiende al contenido de la propaganda gubernamental y se dirige a evitar que, en cualquier momento del proceso electivo se empleen los medios de comunicación a través de los que el Estado comunica a la ciudadanía las acciones que realiza, para buscar la aprobación de la ciudadanía con fines electorales, ya sea mediante la difusión de mensajes que exalten la oferta política de la fuerza política de la que emanó ese gobierno, o que impliquen una descalificación a otras fuerzas políticas o candidaturas, o a través de la que se solicite el ejercicio del voto en un sentido determinado.
- 23 La segunda atiende a una prohibición temporal a la difusión de toda propaganda gubernamental a los gobernantes y gobiernos, durante el tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta la fecha de la jornada electoral, salvo las excepciones expresamente señaladas en la disposición constitucional.¹⁹
- 24 Ahora bien, lo **inoperante** del agravio reside en que el recurrente no demuestra la ilegalidad, inexactitud o incorrecto de las consideraciones de la responsable por las que arribó a la conclusión de que las manifestaciones del Titular del Ejecutivo Federal en la conferencia de prensa mañanera de veintitrés de diciembre no excedieron los límites del contenido de la propaganda que puede válidamente difundirse durante los procesos electorales pero fuera del periodo comprendido entre las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.
- 25 Al respecto, resulta pertinente señalar que el recurrente sustenta sus planteamientos en la afirmación de que los hechos denunciados tuvieron

¹⁹ Ver sentencia emitida en el expediente SUP-REP-139/2019 y acumulados.

SUP-REP-111/2021

por finalidad incidir en la contienda electiva, ya que se trató de manifestaciones que se emitieron por un servidor público ante medios de comunicación en las que difundió programas sociales con la finalidad de obtener la aprobación de la ciudadanía y expresando que “la gente va a decidir si quiere más de lo mismo”.

- 26 En ese sentido, la calificativa al agravio reside en que, las manifestaciones expuestas por el recurrente no controvierten las consideraciones de la Sala Regional Especializada mediante las que sustentó la conclusión de que los hechos denunciados no resultaban contrarias a los señalados principios.
- 27 Al respecto, en lo que a la temática bajo estudio interesa, la responsable señaló que la violación reclamada se actualiza si la presencia, imagen o posición en la estructura gubernamental, se utilizan para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios.
- 28 No obstante, también mencionó que, conforme a lo señalado por este órgano jurisdiccional en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-163/2018, y SUP-REP-37/2019 y acumulados, entre otras, únicamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, ya que resulta injustificado restringir declaraciones, expresiones, opiniones o manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental que no impliquen un riesgo real, actual, e inminente al proceso electivo.
- 29 Asimismo, expuso que en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-69/2021 y SUP-REP-139/2019, se consideró que los periodistas pueden formular preguntas a los servidores públicos, sin que el hecho de que se trate de una pregunta espontánea pueda ser eximente de responsabilidad, porque los funcionarios públicos deben observar en todo momento el principio de imparcialidad.
- 30 A partir de lo referido, la responsable consideró que, en el caso concreto, no se actualizaba la violación alegada porque:



SUP-REP-111/2021

- Las manifestaciones denunciadas derivaron de una pregunta expresa de un periodista que, de manera ordinaria, cubre las conferencias matutinas del Presidente de la República.
- Se trató de manifestaciones espontáneas en respuesta a las preguntas del periodista referido.
- Se trató de opiniones circunstanciales sobre un tema eminentemente relacionado con el proceso electoral y de interés general, en las que el servidor público denunciado expuso su postura ideológica, atendiendo a que el día previo diversos dirigentes nacionales hicieron pública su intención de participar coaligados en el proceso electoral federal que actualmente tiene verificativo.
- Los servidores públicos no tienen prohibido emitir opiniones o posicionamientos relacionados con los procesos electorales, ya que lo restrictivo es utilizar el cargo público para influir en la competencia mediante solicitud expresa e inequívoca del voto o apoyo en una contienda determinada.
- Las manifestaciones del Titular del Ejecutivo Federal, lejos de afectar los principios señalados, se dirigieron a promover el ejercicio de la libertad del voto, porque refirió que: a) Nadie puede intervenir en las elecciones; b) Que es legítimo que haya oposición; c) Que todos deben ayudar para que las elecciones sean limpias y libres, y que no se utilice el presupuesto de los tres niveles de gobierno; d) Que el voto es libre y secreto; e) Que no se debe traficar con la pobreza de la gente; f) Que no se puede hacer trampas, g) Que el pueblo decidirá y se acatará su voluntad; h) Que no apoyará a candidato o partido alguno; i) Que las candidaturas del partido al que pertenece no dependen de él, y j) Que se necesita consolidar la democracia.
- Aún y cuando se hizo referencia a diversos programas sociales, el servidor público denunciado, sólo externó su opinión, sin hacer referencia a alguna preferencia electoral, ni invitar a votar a favor o en contra de alguna candidatura o partido político.

SUP-REP-111/2021

- De igual manera señaló que sus manifestaciones reflejaron su punto de vista de quienes están en contra del ejercicio de la actual administración o de gobiernos anteriores con tendencias políticas distintas a la suya.
- Que aún y cuando las manifestaciones implicaron propaganda electoral y esta se vertieron ante los medios de comunicación el primer día previsto para la celebración de las precampañas, ello no implicaba una violación en la materia, toda vez que no tuvieron por finalidad incidir o ejercer presión en la voluntad del elector, ya sea condicionando o prometiendo beneficios de los programas sociales anunciados a cambio del voto ciudadano.

31 Ahora bien, lo **inoperante** del planteamiento del recurrente reside en que se sustenta en afirmaciones genéricas en las que se da por sentado que, al tratarse de expresiones en las que se hizo referencia a programas sociales (propaganda gubernamental), configuraron propaganda electoral.

32 En este sentido, fuera de referir que se trató de expresiones con las que el Presidente pretendió influir en las futuras contiendas; en la demanda no se exponen argumentos en los que se controvertan los razonamientos de la resolución controvertida, en la que se concluyó que, a pesar de que la referencia a programas sociales pudo tener un efecto generador de aceptación y apoyo por parte de la ciudadanía, las declaraciones comprendían respuestas a cuestionamientos sobre temáticas de relevancia vinculadas con el desarrollo de los procesos electorales en curso, sin que se pudiera advertir de estas que tuvieron algún tipo de incidencia en las preferencias electorales.

33 Tampoco argumenta las razones por las que, en su concepto, no resultaban aplicables, al caso concreto, los precedentes que la Sala Especializada invocó para sustentar su determinación de que no todas las expresiones de los servidores públicos que implicaran propaganda gubernamental constituirían una violación a la disposición constitucional de referencia sino



sólo aquellas que implicaran un riesgo real, actual, e inminente al proceso electivo.

- 34 De esta forma, al incumplir el partido recurrente con su obligación de exponer en la demanda, planteamientos concretos que cuestionen los razonamientos y calificación que realizó la Sala Especializada en la sentencia controvertida, propios de la naturaleza de un recurso de revisión, como el materia de la presente determinación; procede declarar inoperantes los planteamientos genéricos por cuanto a las temáticas recién referidas.
- 35 Por otra parte, lo **infundado** del agravio reside en que este órgano jurisdiccional, al pronunciarse sobre la naturaleza de las conferencias mañaneras en las que participa el Presidente de la República, como novedoso ejercicio de comunicación del Gobierno Federal, y de sus alcances respecto a las restricciones constitucionales, estableció que, **si durante el periodo de campañas y hasta la jornada electoral**, el contenido de las conferencias está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, **se actualiza la presencia de propaganda gubernamental, en principio, prohibida por el artículo 41 constitucional.**²⁰
- 36 Así, la restricción constitucional temporal en materia de propaganda gubernamental dispuesta en el artículo 41, limita la prohibición de ese tipo de comunicación a las etapas de campañas, veda y jornada electoral de los procesos electorales.
- 37 De lo antes expuesto, deriva lo infundado del planteamiento expuesto por el partido actor, toda vez que su reclamo lo hace depender de la premisa inexacta de que cuando se configura la difusión de propaganda gubernamental por el Ejecutivo Federal durante un proceso electoral,

²⁰ SUP-REP-139/2019 y acumulados.

SUP-REP-111/2021

necesariamente actualiza una violación que amerita la imposición de una sanción.

- 38 Lo incorrecto de la argumentación expuesta por el recurrente reside en que no toda propaganda gubernamental difundida durante los procesos electorales presupone una transgresión a la prohibición constitucional de referencia y, por tanto, susceptible de sancionarse, sino sólo aquellas que excedan los límites a los contenidos que válidamente pueden difundirse o que se incumpla con los límites temporales señalados en el ordenamiento constitucional.
- 39 En efecto, en el presente asunto, la Sala Especializada arribó a la conclusión de que las manifestaciones realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal en la conferencia de prensa mañanera de veintitrés de diciembre de dos mil veinte, constituyeron propaganda gubernamental, sin embargo, esta Sala Superior considera que ello no implicó, por sí mismo, la comisión de alguna conducta susceptible de sancionarse por transgredir la prohibición temporal referida, toda vez que, al momento en que se emitieron aún no iniciaba el periodo de campañas del proceso electoral federal, ni tampoco alguno concurrente de las entidades federativas.
- 40 Así, si los hechos denunciados acontecieron en un momento del proceso distinto al de las campañas electorales, el periodo de reflexión y la jornada electoral, resulta suficiente para considerar que, aun y cuando se trató de expresiones en las que el Presidente de la República hizo referencia a programas sociales implementados por su gobierno; ello no actualizó, por sí mismo, la comisión una infracción que resultara sancionable, porque, como se evidenció, el justiciable no acreditó que se excedieran los límites a los contenidos que válidamente pueden difundirse durante los procesos electorales pero con antelación al inicio de las campañas electivas, y los hechos no acontecieron dentro del periodo expresamente prohibido en la disposición constitucional de referencia, de ahí lo **infundado** del agravio.



- 41 Con base en lo expuesto, también resulta **infundada** la afirmación del recurrente de que la responsable fue incongruente al no haber sancionado al Presidente de la República, aun y cuando consideró que las manifestaciones denunciadas (o parte de estas) actualizaban propaganda gubernamental, porque, como se evidenció, los hechos no infringieron la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales.
- 42 De igual manera, son **infundadas** las afirmaciones del recurrente relativas a que, con la resolución impugnada, la Sala Especializada genera “incentivos perversos” que posibilitan que los servidores públicos difundan logros de gobierno durante la etapa de precampaña, toda vez que carecen de asidero constitucional y legal pues, como previamente ha quedado enfatizado, el texto fundamental no restringe la difusión de toda propaganda electoral durante el proceso electivo, sino sólo aquella que tenga por finalidad influir en las preferencias electorales de los ciudadanos hasta antes del inicio de las campañas electorales, y restringe la difusión de la propaganda gubernamental como la reconocida en la resolución impugnada, únicamente durante las etapas de campaña, veda y jornada electoral.
- 43 Bajo tales consideraciones, el hecho de que la Sala Especializada haya tenido por actualizada la propaganda gubernamental en sólo una parte de las expresiones denunciadas, y no en la totalidad del discurso, como lo reclama el Partido de la Revolución Democrática, no tiene una significación relevante atendiendo precisamente a que, en su caso, las manifestaciones de esa naturaleza (publicitación de logros y acciones del Gobierno Federal), acaecieron en una etapa en la que la Constitución Federal no restringe su difusión.

ii. Violación a los principios de imparcialidad y neutralidad

- 44 El Partido de la Revolución Democrática expone que la responsable analizó incorrectamente los hechos denunciados, ya que, desde su óptica,

SUP-REP-111/2021

actualizaron una violación a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad tutelados en el artículo 134 constitucional, la que puede configurarse en cualquier momento del proceso electoral.

- 45 El agravio es **inoperante**, atendiendo a que el recurrente se limita a realizar afirmaciones genéricas relativas a que las manifestaciones del Presidente de la República tuvieron por finalidad incidir en la contienda electiva, más propias del análisis de la licitud de la conducta denunciada en el procedimiento sancionador, aspecto que correspondió constitucionalmente determinar a la Sala Especializada.
- 46 En efecto, como previamente se expuso, en cuanto a dicha cuestión, la responsable consideró que, en el caso concreto, no se actualizaba alguna violación a los principios de referencia porque las consideraciones del Presidente se expresaron de manera espontánea, al tratarse de una opinión circunstancial respecto de los cuestionamientos de un periodista, vinculados con un tema relevante relativo al proceso electoral que actualmente se desarrolla.
- 47 La Sala consideró que la prohibición constitucional de influir en la contienda no se traducía en automático, en que los funcionarios no pudieran emitir una opinión respecto del desarrollo del proceso comicial no estaba restringido, sino emplear el cargo público para influir en la competencia, a partir de manifestaciones inequívocas en apoyo o demerito de determinado contendiente, lo que no se actualizaba en el caso.
- 48 Al respecto, el partido recurrente refiere, en lo específico, que realizar declaraciones relativas a las supuestas estrategias iniciado el proceso electoral, y el uso de recursos públicos para hacer propaganda política, está estrictamente prohibido por la Constitución Federal, y que, a través de las declaraciones, el Titular del Ejecutivo Federal buscó un beneficio político directo y particular en favor del partido MORENA, pretendiendo influir en la contienda del proceso electoral.



- 49 Expuesto lo anterior, se aprecia que el PRD omite cuestionar en la demanda las razones por las que la Sala Especializada arribó a la conclusión de que no existió erogación de recursos públicos o empleo de recursos humanos que transgredieran los principios de referencia, o que se diera alguna instrucción para que sus expresiones se difundieran con la finalidad de incidir en la voluntad de los electores.
- 50 De igual forma, el recurrente tampoco controvierte los razonamientos de la sentencia recurrida relativos a que las declaraciones comprendieron una opinión circunstancial vinculados con un tema relevante aspecto que no necesariamente se encontraba restringido, sino que se limita a afirmar, que el presidente empleó el cargo público para incidir indebidamente en la voluntad de los ciudadanos.
- 51 Así, en concepto de este órgano jurisdiccional, lo **inoperante** del agravio reside en que, las manifestaciones expuestas por el recurrente no controvierten las consideraciones de la Sala Regional Especializada mediante las que sustentó la conclusión de que los hechos denunciados no resultaban contrarias a los señalados principios.
- 52 En este sentido conviene precisar que, la competencia para conocer y resolver el recurso de revisión que constitucional y legalmente tiene reconocida esta Sala Superior en los artículos 99 del texto fundamental, y 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es de naturaleza recursal, es decir, de revisión de las resoluciones emitidas por la Sala Especializada en los procedimientos especiales sancionadores, pero ello a partir de los reclamos precisos expuestos por los recurrentes, conforme con el principio de contradicción de la resolución de los procedimientos.
- 53 Es decir, la posibilidad que reconoce el marco normativo de revisión de las determinaciones de los procedimientos sancionadores se traduce en la confronta y cuestionamiento hacía la resolución que declare la existencia o no de las infracciones, a partir de reclamos directos a las consideraciones

SUP-REP-111/2021

que las sustenten y no, en la posibilidad de que las partes puedan optar por una segunda resolución al procedimiento, a partir de reclamos que insistan en la ilicitud de las conductas, sin combatir la posición de la Sala Especializada, como sucede en este caso.

- 54 Por otra parte, es **infundado** el reclamo en que el partido recurrente aduce que la acreditación de las restricciones previstas en el referido artículo constitucional no se encontraba sujeto a prueba, porque con la sola demostración de las expresiones denunciadas era suficiente para establecer consecuencias legales como lo es la imposición de una sanción.
- 55 La calificativa a su motivo de inconformidad deriva de que, contrario a lo que señala, la infracción denunciada relativa a la vulneración al principio de imparcialidad sí se encontraba sujeta a prueba y a valoración de las expresiones respectivas, puesto que su actualización no está exceptuada de demostración, ya que la sola existencia de las expresiones denunciadas no conllevaba, en automático, la actualización de la infracción, pues esto depende de que se acrediten los elementos o presupuestos del acto ilícito.
- 56 En este sentido, con independencia de la validez de las conclusiones a las que arribó la Sala Especializada en este punto, no existen elementos concretos que permitan a esta Sala Superior, desvirtuar el hecho de que esas conclusiones hayan sido consecuentes con el cúmulo probatorio con el que se contaba, y con el sentido de las expresiones proferidas por el presidente de la República.
- 57 Por ello, al margen de que este órgano jurisdiccional comparta o no la motivación empleada por la responsable para calificar la licitud de las expresiones en este punto, se insiste que no compete a este órgano jurisdiccional el realizar un ejercicio supliendo el análisis elaborado por la Sala Especializada, pues, en todo caso, el análisis debe realizarse a partir de la validez de los reclamos y cuestionamientos específicos que las partes expongan en las demandas del recurso ya que, de otra forma, se atentaría contra los principios de certeza jurídica, e igualdad procesal, y dado que, en



el caso, el recurrente se abstuvo de cuestionar y confrontar la valoración realizada por la responsable, esta debe seguir rigiendo en el sentido del presente fallo.

iii. Promoción personalizada

- 58 El recurrente plantea que la responsable concluyó indebidamente que las expresiones denunciadas no actualizaron promoción personalizada del Presidente de la República pues se trató de un mensaje en el que se enaltecieron logros de gobierno, con la finalidad de generar aceptación de su persona, emitidos durante una etapa del proceso electoral en el que debe prevalecer la equidad e imparcialidad de los actores políticos.
- 59 El agravio es **infundado**.
- 60 En el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal se establece una obligación para que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos de cualquiera de los órganos de gobierno, tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Por ello, no se deben incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; regla que se reproduce en el artículo 449, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 61 Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que, la infracción prevista en la señalada disposición constitucional, tiene por finalidad evitar el uso de recursos públicos para la promoción personalizada de las y los servidores públicos, por lo que atendiendo al dispositivo constitucional de referencia, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en propaganda institucional; y que la prohibición de referencia, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social.

SUP-REP-111/2021

62 Sirve de sustento para lo anterior, la jurisprudencia 12/2015 de esta Sala Superior, de rubro: “PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA” en la que se dispone que la identificación de la promoción personalizada, y su incidencia en la materia electoral exige atender los elementos siguientes:

- **Personal.** Emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **Objetivo.** Análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y,
- **Temporal.** Determinar si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral (presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda) o se llevó a cabo fuera del mismo (análisis de la proximidad del debate para determinar si influye en el proceso).

63 En el caso, el cuestionamiento del recurrente se centra en reclamar que, contrario a lo sostenido por la Sala Especializada, el mensaje enalteció logros de gobierno, con la finalidad de generar aceptación en favor del Presidente de la República.

64 Al respecto, la Sala Responsable consideró que, aun y cuando el Presidente hizo referencia a acciones de gobierno, las manifestaciones no fueron en el sentido de que le resultaran adjudicables o atribuibles al propio servidor público, ni en momento alguno existió alguna expresión que permitiera advertir una velada intención de exaltar la figura presidencial frente a la ciudadanía, sino que el mensaje comprendió la respuesta frente a un cuestionamiento relativo a aspectos de interés público en el momento en el que sucedieron los hechos.

65 En opinión de este órgano jurisdiccional los reclamos expuestos por el recurrente resultan insuficientes para evidenciar que el ejercicio de la Sala



Especializada fue erróneo, atendiendo a que, si bien, en un principio la Sala Especializada consideró que parte de las declaraciones comprendieron propaganda gubernamental, en la que el Presidente de la República difundió acciones y programas de gobierno, ello no se traduce necesariamente en que las expresiones implicaran un ejercicio de promoción personalizada del referido funcionario público.

66 De manera que, la sola afirmación relativa a que el Presidente difundió acciones de gobierno con el ánimo de promocionar su imagen, resulta insuficiente para desvirtuar la conclusión de la resolución impugnada de que las expresiones no constituyeron una promoción de la imagen presidencial con la finalidad de impactar en las condiciones de equidad de alguno de los procesos electorales que se llevaban a cabo pues.

67 De esa manera, las razones que expone el recurrente resultan ineficaces para evidenciar elementos que hayan sido considerados de manera deficiente, errónea o, que no hubiera tomado en cuenta la Sala Especializada, los cuales permitan sustentar la infracción constitucional, de ahí lo **infundado** del agravio.

68 Por ende, en nuestro concepto los agravios del recurrente resultan infundados y, en consecuencia, lo procedente es confirmar la resolución controvertida.

V. Conclusión

69 Las razones anteriores, son las que estimamos debieron prevalecer en la sentencia del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y, en consecuencia, las exponemos íntegramente para que formen parte de este voto particular, como constancia de nuestra postura frente al tema.

70 Por lo anterior formulamos el presente **voto particular**.

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

SUP-REP-111/2021

por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.