



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-142/2019 Y
SUP-REP-144/2019 ACUMULADO

RECURRENTES: PARTIDOS DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
ACCIÓN NACIONAL

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

TERCERO INTERESADO:
TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: RODRIGO ESCOBAR
GARDUÑO Y MAURICIO I. DEL TORO
HUERTA

Ciudad de México a treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicados, en el sentido de **revocar**, la sentencia impugnada, sobre la base de que los informes denunciados tienen el carácter de propaganda gubernamental, por lo que la Sala responsable deberá emitir una nueva determinación en la que analice si se actualiza alguna infracción en materia electoral.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

ÍNDICE

I. ASPECTOS GENERALES	2
II. ANTECEDENTES	3
III. COMPETENCIA	6
IV. ACUMULACIÓN	6
V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA	7
VI. TERCERO INTERESADO	7
VII. ESTUDIO DE PROCEDENCIA	8
VIII. PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA	9
1. Hechos denunciados:.....	10
2. Consideraciones de la Sala Regional Especializada	11
3. Argumentos jurídicos de los recurrentes.....	14
IX. ESTUDIO DE FONDO	14
1. Aclaración sobre las infracciones atribuidas a las concesionarias de radio y televisión	14
2. Litis o aspectos a resolver y metodología	15
3. Agravios relacionado con el hecho de que, si los informes denunciados constituyen un acto de rendición de cuentas y transparencia	16
4. Agravios relacionado con el tema de propaganda gubernamental.....	22
4.1. Cuestiones fácticas.....	22
4.2. Análisis respecto a la propaganda gubernamental.....	23
4.2.1. Régimen constitucional y legal de la propaganda gubernamental	24
4.2.2. Los límites a la propaganda gubernamental como elemento significativo en los antecedentes de la reforma constitucional electoral de dos mil siete.....	32
4.2.3. Propaganda gubernamental e información pública.....	34
4.3. Decisión	44
4.3.1. “Informe por los primeros 100 días de gobierno”	44
4.3.2. Informe de actividades “AMLOFEST”	46
5. Efectos	47
X. RESOLUTIVOS.....	48
ANEXO	¡Error! Marcador no definido.

I. ASPECTOS GENERALES



1. En los presentes medios de impugnación, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional controvierten la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada, en el expediente **SRE-PSC-69/2019**, mediante la cual **declaró inexistentes** las infracciones atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, y otros funcionarios, consistentes en la utilización indebida de recursos públicos; promoción personalizada; transgresiones a las reglas de informe de labores, al modelo de comunicación política y al principio de imparcialidad; así como la indebida adquisición de tiempos en radio y televisión, con motivo del *informe de 100 días de gobierno y el Primer informe de labores del Presidente de México, celebrado el uno de julio de dos mil diecinueve*, así como de diversos mensajes alusivos al mismo.

II. ANTECEDENTES

2. De lo narrado por los partidos recurrentes, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierte lo siguiente:
3. **Quejas.** El veintisiete de junio de dos mil diecinueve, los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron quejas a fin de denunciar diversas manifestaciones realizadas por Andrés Manuel López Obrador, actual Presidente de la República, alusivos a su *primer informe de labores, celebrado el uno de julio de dos mil diecinueve*.
4. **Desechamiento de las quejas.** El veintinueve de junio siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral desechó las citadas quejas aduciendo que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia electoral.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

5. **Medios de impugnación federales.** El treinta de junio y el uno de julio del año pasado, los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respectivamente, impugnaron los desechamientos referidos en el numeral anterior.

6. **Resolución de los recursos.** El diez de julio de dos mil diecinueve, la Sala Superior revocó las improcedencias decretadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral y ordenó que, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, admitiera inmediatamente las denuncias y se pronunciara exhaustivamente respecto de todos los temas propuestos.

7. **Audiencia de pruebas y alegatos.** El primero de noviembre de ese año, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos prevista en el artículo 474, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral remitió a la Sala Especializada el expediente y el informe circunstanciado.

8. **Resolución del procedimiento especial sancionador (acto reclamado).** El veintisiete de noviembre siguiente, la Sala Regional Especializada resolvió el procedimiento sancionador electoral **SRE-PSC-69/2019**, en el que determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, consistentes en la utilización indebida de recursos públicos; promoción personalizada; la vulneración a las reglas de informe de labores, al modelo de comunicación política y al principio de imparcialidad; así como la adquisición de tiempos en radio y televisión, con motivo de diversos mensajes alusivos al primer informe de labores del Presidente de México, celebrado el primero de julio de dos mil diecinueve.



9. **Demandas.** El cinco de diciembre de dos mil diecinueve, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador a fin de impugnar la sentencia SRE-PSC-69/2019, dictada por la Sala Regional Especializada. El Partido de la Revolución Democrática interpuso su demanda directamente ante la Sala Superior, mientras que el Partido Acción Nacional la presentó ante la Sala Regional responsable.

10. **Recepción en Sala Superior.** El seis de diciembre siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio mediante el cual la Sala Regional Especializada remitió la demanda interpuesta por el Partido Acción Nacional, así como los autos del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-69/2019.

11. **Turno a Ponencia.** Por proveídos dictados el cinco y seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-142/2019 y SUP-REP-144/2019 y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

12. **Tercero interesado.** El once de diciembre de dos mil diecinueve, Televisión Azteca, S.A. de C.V., compareció por conducto de su apoderado manifestando su carácter de tercero interesado en ambos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos.

13. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar en su Ponencia los medios de

SUP-REP-142/2019 y acumulado

impugnación referidos, admitirlos y, al advertir que los expedientes se encontraban sustanciados, declaró cerrada su instrucción y ordenó la formulación del proyecto de sentencia.

III. COMPETENCIA

14. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos por partidos políticos que combaten una resolución dictada por la Sala Regional Especializada, supuesto que le está expresamente reservado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso a), y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. ACUMULACIÓN

15. De la lectura de los escritos de demanda, se advierte que existe conexidad en la causa, derivada de que en ambos se controvierte la sentencia SRE-PSC-69/2019, emitida por la Sala Regional Especializada.

16. En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal, lo procedente es acumular el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SUP-REP-144/2019, al diverso SUP-REP-142/2019, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de



Impugnación en Materia Electoral; y, 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

17. Por tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

18. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020 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. En ese sentido, se justifica la resolución de los presentes asuntos de manera no presencial.

VI. TERCERO INTERESADO

19. Se tiene a Televisión Azteca, S.A. de C.V., con el carácter de tercero interesado en ambos recursos, de acuerdo con lo siguiente:
20. **Forma.** En los escritos de tercero interesado se hacen constar el nombre de quien comparece con esa calidad, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta contraria a la del actor, así como su firma autógrafa.
21. **Personería.** Se reconoce la personería del tercero interesado pues se encuentra plenamente acreditada en los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador que se resuelven.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

22. **Oportunidad.** Los escritos del tercero interesado se presentaron dentro del plazo legal de setenta y dos horas que establece el artículo 17, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal como se ilustra a continuación:

SUP-REP-142/2019			SUP-REP-144/2019		
Fijación en estrados	Conclusión del plazo	Presentación del escrito	Fijación en estrados	Conclusión del plazo	Presentación del escrito
6 de diciembre de 2019, a las 21 horas con 13 minutos	11 de diciembre de 2019, a las 21 horas con 13 minutos	11 de diciembre de 2019, a las 9 horas con 14 minutos.	6 de diciembre de 2019, a las 10 horas con 13 minutos	11 de diciembre de 2019, a las 10 horas con 13 minutos	11 de diciembre de 2019, a las 9 horas con 14 minutos.

23. **Interés.** Se reconoce el interés del compareciente, ya que lo hace en su calidad de tercero interesado y expone manifestaciones dirigidas a justificar la subsistencia de la resolución reclamada, de forma tal que su pretensión es incompatible con la de los recurrentes, cuyos agravios solicita que se declaren infundados e inoperantes.

VII. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

24. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia establecidos en la normativa procesal aplicable, por las razones siguientes:

25. **Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque los recurrentes, en sus respectivos escritos de impugnación, precisan el nombre de los partidos políticos, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones; identifican el acto impugnado; señalan la autoridad responsable, exponen los hechos en que sustentan su impugnación; expresan los



motivos de inconformidad; ofrecen pruebas; y asientan el nombre y firma autógrafa de su representante.

26. **Oportunidad.** Los recursos se interpusieron dentro del plazo de tres días previsto en el párrafo 3 del artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La sentencia combatida se notificó personalmente a los recurrentes el dos de diciembre de dos mil diecinueve y los medios de impugnación se interpusieron el cinco siguiente, por lo que es evidente que fueron interpuestos dentro del plazo legal.

27. **Legitimación y personería.** Se colman tales requisitos, en términos de lo dispuesto por los artículos 45, párrafo 1, inciso a), en relación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque los medios de impugnación se interponen por partidos políticos a través de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

28. **Interés jurídico.** Los partidos recurrentes cuentan con interés jurídico, toda vez que controvierten la resolución dictada por la Sala Regional Especializada, en la que determinó inexistente una infracción que denunciaron.

VIII. PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA

29. Para una mejor comprensión de los motivos de inconformidad que señalan los partidos recurrentes se precisan los hechos que fueron denunciados y analizados por la Sala Regional Especializada.¹

¹ Para una revisión más detallada de los agravios expuestos en las denuncias respectivas y de los argumentos principales que expresó la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento especial sancionador, puede verse el ANEXO I de esta ejecutoria.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

1. Hechos denunciados:

- a) La invitación realizada por el Presidente de la República durante las conferencias de prensa matutinas del veinte y veinticinco de junio de dos mil diecinueve, al evento denominado *Informe de actividades del Presidente de México C. Andrés Manuel López Obrador, que se llevaría a cabo el uno de julio de dos mil diecinueve*.
- b) La Publicación de la invitación al citado evento en cuentas oficiales de internet del Gobierno Federal.
- c) La propaganda desplegada por el Diputado Carlos Castillo en Facebook y en lonas colocadas en distintos puntos de la Ciudad de México invitando al informe señalado.
- d) La pinta de bardas en distintos puntos de la Ciudad de México, alusivas al informe.
- e) La solicitud de la Secretaría de Gobernación a concesionarios de radio y televisión para la transmisión del informe en cadena nacional.
- f) La difusión del *Informe* a través de la página web *lopezobrador.org.mx*.
- g) La difusión, a partir del veintiséis de agosto de dos mil diecinueve, de un conjunto de promocionales alusivos al primer informe de gobierno (uno de septiembre).
- h) La difusión de las invitaciones formuladas por el Presidente en las conferencias de prensa fueron retomadas en diversos medios de comunicación.
- i) El uso de la expresión *cuarta transformación en el informe*, la cual ha sido utilizada por el partido político MORENA.
- j) La realización de un *informe por los 100 días de gobierno* de la actual administración.



2. Consideraciones de la Sala Regional Especializada

30. La Sala Especializada declaró inexistentes las infracciones denunciadas con base en las siguientes razones principales:

- a) Las manifestaciones del Presidente en los eventos denunciados (*informe de los 100 días de gobierno e Informe de actividades del Presidente de México C. Andrés Manuel López Obrador*) constituyen un acto de rendición de cuentas, en términos de lo señalado en el artículo 6o. de la Constitución General de la República.
- b) Esta información está encaminada a transparentar las gestiones de la administración pública federal.
- c) No hay elementos que evidencien la intención de posicionar a una fuerza política, al vincularla con los logros institucionales.
- d) No toda propaganda que use la imagen, voz o nombre de servidor público puede estimarse ilegal, ya que ello restringiría el derecho de los ciudadanos a conocer a sus representantes populares.
- e) No hay referencias para posicionar a una fuerza política o al partido que lo postuló.
- f) Del contenido de las páginas oficiales, se aprecia que sólo tuvo fines informativos.
- g) En cuanto a las lonas y bardas, no se actualiza el elemento objetivo, ya que se limitó a hacer una invitación al evento del uno de julio, pero sin hacer referencia a algún logro de gobierno o posicionar a una fuerza política.
- h) Los eventos del once de marzo (*informe de 100 días de gobierno*) y uno de julio (*informe de actividades*), ambos de dos mil diecinueve, no se equiparan a un informe de labores previsto en el artículo 69 de la Constitución Política, por lo que deben ser considerados como ejercicio de rendición de cuentas.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

- i) Un informe de labores sólo se puede considerar así, cuando se cumplen las reglas y protocolos de los mismos.
- j) El evento del uno de septiembre sí tiene el carácter de informe de labores, porque se realizó con las formalidades previstas en la Norma Fundamental y de la ley Orgánica del Congreso General, lo cual no ocurrió con los otros eventos denunciados.
- k) La cobertura de las transmisiones y su temporalidad se apegaron a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Comunicación Social, ya que se transmitieron en tiempos oficiales y durante los días previos y posteriores al informe que marca estas leyes.
- l) De los promocionales denunciados, no se advierte la existencia de propaganda personalizada a favor de los servidores públicos, ya que los mensajes no tuvieron fines o connotaciones electorales o partidistas, además de que no se encontraba en curso algún proceso electoral, por lo que su aparición resultó justificada en el contexto de los mensajes en los que interactúa con distintas personas, quienes parecen ser beneficiarios de los programas sociales específicos sobre los que versa cada uno de los promocionales.
- m) No hay adquisición de tiempos en radio y televisión, ya que de las manifestaciones del Presidente y del contenido de las transmisiones que publicitaron los eventos no se desprende alguna oración o alusión cuya finalidad fuera posicionar a MORENA frente al electorado.
- n) La mención que hace el Presidente de la República al final del discurso, en la cual refiere a la *cuarta transformación*, constituye una visión ideológica vinculada a lo que en su concepto es una manera de gobernar.
- o) Es un hecho notorio que con la denominación *cuarta transformación* se han identificado a las acciones del actual gobierno, sin que dicha frase implique un vínculo con MORENA.



- p) Si bien en diversas tomas de la transmisión del evento se observan mantas, banderines o playeras con la leyenda MORENA, ello es razonable, ya que los asistentes a dichos eventos son simpatizantes de ese partido.
- q) Aun cuando los mensajes alusivos al primer informe de gobierno (uno de septiembre) retomaron imágenes de diversos promocionales pautados por MORENA durante la campaña, en ellos no se hace referencia al citado partido político.
- r) No se acreditó el uso de recursos públicos para la realización del evento de uno de julio, así mismo el uso de cuentas oficiales es una forma de mantener contacto entre el gobierno y la ciudadanía.
- s) De la misma forma, la colocación de mantas y lonas, así como las publicaciones en Facebook por parte del Diputado Carlos Castillo, se realizó con recursos propios.
- t) Es inexistente la violación a la pauta del Instituto Nacional Electoral por parte de algunos concesionarios de radio y televisión ya que su falta de transmisión se pudo deber a errores invencibles que no les permitió cumplir con dicha obligación.
- u) Lo anterior se pudo deber a la premura con que fue solicitada la cadena nacional por parte de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía y su posterior cancelación.
- v) Adicionalmente, la Sala Regional Especializada estimó procedente enviar al órgano interno de control de la Secretaría de Gobernación copia certificada de la resolución y las constancias que integran el expediente para que determine lo que en derecho corresponda respecto a la aparición de niños, niñas y adolescentes plenamente identificables en dos de los promocionales alusivos al Primer Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

3. Argumentos jurídicos de los recurrentes

31. Los inconformes exponen lo siguiente:

- a) Los eventos realizados el once de marzo y uno de julio de dos mil diecinueve implican una violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Estos eventos implican la promoción personalizada del Presidente de la República, al transmitir su imagen, voz y nombre, además de que se hizo uso de recursos públicos para la organización del evento del uno de julio pasado.
- c) De la misma forma, se hace un uso indebido de las cuentas de instituciones en redes sociales para promocionar el evento del uno de julio de dos mil diecinueve.
- d) El informe se realizó en contravención a lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que este sólo se puede realizar una vez al año.
- e) No se trata de un acto de rendición de cuentas, sino de un evento de promoción personalizada por parte del Presidente de la República con el objeto de promocionar su imagen y al partido MORENA.
- f) Existe una campaña de promoción sistematizada del Presidente de la República.

IX. ESTUDIO DE FONDO

1. Aclaración sobre las infracciones atribuidas a las concesionarias de radio y televisión



32. Del estudio de las demandas de los recursos de revisión promovidos por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, se advierte que estos no formulan motivos de inconformidad en contra de las consideraciones de la Sala Regional Especializada por las cuales declaró la inexistencia de las infracciones atribuidas a las concesionarias de radio y televisión, por la falta de transmisión de la pauta ordenada por el Instituto Nacional.
33. En consecuencia, al no ser materia de impugnación las consideraciones en que se sustenta la determinación de la Sala responsable, éstas deben permanecer incólumes y continuar rigiendo el sentido del fallo.

2. Litis o aspectos a resolver y metodología

34. Con base en las consideraciones y planteamientos expuestos, esta Sala Superior considera que la controversia se centra en determinar si los hechos denunciados constituyen o no propaganda gubernamental y, en su caso, si se ajustan o no a las reglas y principios electorales.
35. Los agravios expuestos por los partidos recurrentes serán analizados conforme a la siguiente temática: i) si los actos denunciados pueden considerarse como un ejercicio de rendición de cuentas, ii) Si se infringe lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los informes constituyen promoción personalizada del Presidente de la República; iii) la infracción a lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; iv) el uso indebido de cuentas institucionales para difundir el evento del uno de julio y v) diversas infracciones imputadas a otros servidores públicos; lo cual no causa perjuicio a los promoventes, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2000 de rubro:

SUP-REP-142/2019 y acumulado

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.²

3. Agravios relacionado con el hecho de que, si los informes denunciados constituyen un acto de rendición de cuentas y transparencia

36. Los actores señalan que es incorrecto el análisis realizado por la Sala Regional, en el sentido, de que los actos denunciados constituyen un acto de rendición de cuentas y transparencia, ya que, en realidad se trata de actos de promoción personalizada del Presidente de la República, lo cual, además, con la finalidad de posicionar al partido político MORENA.
37. El agravio es parcialmente fundado, ya que la Sala Regional, equipara modalidades distintas de comunicación gubernamental, dado que, no obstante la ambigüedad del término “rendición de cuentas”, el mismo no resulta aplicable en sentido estricto o formal, a los informes denunciados para efecto de analizar su constitucionalidad y legalidad.
38. Al respecto, de conformidad con lo señalado en el artículo 6°, primer, segundo y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho a la información. De la misma forma, se dispone que toda persona tiene derecho a buscar información, así como la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a tecnologías de información y comunicación.
39. Conforme al inciso A) del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuestión, toda la información en posesión de cualquier ente público, e incluso de particulares que

² Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



reciban o ejerzan recursos del erario, es pública y sólo puede clasificarse en casos excepcionales.³ El Estado tiene la obligación de prever mecanismos que hagan posible, de manera rápida y sencilla, que toda persona, sin necesidad de justificar un interés en particular, pueda solicitar y obtener la información que obre en posesión de los órganos del poder público. En consecuencia, la *transparencia gubernamental* es un conjunto de acciones de carácter instrumental que permite garantizar el derecho de acceso a la información pública.

40. El concepto de *transparencia* es ambiguo y difuso, en cuanto a su contenido. Normalmente se identifica con el derecho de acceso a la información gubernamental,⁴ así como con los procesos de rendición

³ Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

[...]

⁴ Así, lo advierten también algunos especialistas que identifican la transparencia con la debida garantía del derecho de acceso a la información pública gubernamental. Así, por ejemplo, Sergio López Ayllón, señala que el *derecho a la información* se ha asimilado al concepto de transparencia gubernamental, en tanto que la *“transparencia adquiere sentido cuando se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información”* por lo que *“una empresa es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable.”* López Ayllón, Sergio, “La transparencia gubernamental”, en *Cien ensayos para para el centenario*, Tomo 2, Esquivel Gerardo y otros, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2017, p. 278. En el mismo sentido para Salvador Nava Gomar, *“la garantía del efectivo ejercicio de acceso a la información en poder del cualquiera que ejerza presupuesto público configura el contenido esencial del derecho de*

SUP-REP-142/2019 y acumulado

de cuentas⁵. No obstante, es conveniente distinguir los conceptos para efecto de la delimitación de las conductas que configuran el supuesto de hecho de las normas sobre propaganda gubernamental a las que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41. De la misma forma, la noción de “rendición de cuentas” es ambigua y se utiliza en diferentes contextos, con distintos alcances y consecuencias. Por eso, es conveniente diferenciar el uso de la expresión en cada contexto; particularmente, tratándose de infracciones administrativas.
42. Desde esta perspectiva de responsabilidad y control políticos, se considera a la “rendición de cuentas” como una obligación de los funcionarios públicos de informar y justificar sus decisiones y la posibilidad de sancionarlos cuando incurran en responsabilidades. Así, se distingue entre una dimensión de la rendición de cuentas vertical y otra horizontal.
43. Dada la diversidad de sentidos atribuidos a la noción de “rendición de cuentas”, es conveniente una mayor claridad y consistencia en el uso de tal expresión cuando se emplea como un elemento excluyente de responsabilidad, atenuante, o ante problemas de clasificación o

acceso a la información pública. La premisa es que la información que tiene cualquier autoridad no es propiedad del Estado, es de los ciudadanos.” Nava Gomar, Salvador O., Derechos de acceso a la información. Apuntes del caso en Democracia, transparencia, y Constitución. Propuestas para un debate necesario, López-Ayllon (Coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2006, p. 55.

⁵ Así, por ejemplo, el *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, publicado por el CIDE y la UNAM, en 2007, identifica el proceso de transparentar el ejercicio de la función pública (a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral), con la finalidad de “impulsar la contraloría ciudadana” y “el combate a la corrupción”; asimismo, establece entre los objetivos del código las de “garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible” y “contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la consolidación de la democracia, y la plena vigencia del Estado de derecho en México”.



valorización de conductas en el marco de procedimientos sancionatorios en materia electoral o de otra índole.

44. Así, en la actualidad, desde una perspectiva más específica, institucionalizada y procedimental, la rendición de cuentas se concibe como un elemento esencial de la democracia; como un mecanismo de control del ejercicio de gobierno vinculado a la fiscalización del gasto público; a la lucha contra la corrupción y la ineficacia gubernamental; al trabajo técnico de auditoría y revisión de información; a las tareas de evitar, prevenir y sancionar el abuso de poder y de lucha contra la impunidad. Se trata, de un mecanismo de vigilancia a la labor gubernamental de las instituciones públicas y de responsabilidad de los servidores públicos.
45. Bajo esta lógica, la rendición de cuentas es un proceso más complejo, que se relaciona con la transparencia y el derecho de acceso a la información pero que no se confunde con ellos, en tanto que establece un complejo sistema asociado a los mecanismos anticorrupción.
46. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas es un mecanismo (proceso-resultado) que permite, no sólo informar sobre la administración gubernamental, sino también organizar todo el aparato estatal para promocionar, planificar, gestionar, supervisar, controlar y sancionar el ejercicio del poder público y sus resultados. De esta forma, la transparencia y el acceso a la información son sólo algunos de los componentes del proceso de rendición de cuentas.⁶

⁶ Para Daniela Manchinelly la “rendición de cuentas es una obligación estatal para con la ciudadanía, en la democracia tiene dos nociones básicas: por un lado, implica la obligación de los políticos y funcionarios de rendir informes sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por otro lado, implica la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.”⁶ La misma autora indica que la rendición de cuentas no se agota con el acto de *informar*, ya que, lo relevante del caso, es que se obliga a los funcionarios a que, de manera transparente, justifiquen, expliquen, informe y evalúen todos sus actos y, en su caso, se imponga las sanciones a que haya lugar en caso de una actuación ilegal.

Para Alejandro Ríos Cazares la *rendición de cuentas* está conformada por siete pasos o sub-elementos: i) la producción y conservación de archivos institucionales, ii) la publicidad de la información, iii) la existencia de una contabilidad gubernamental, iv) el monitoreo y

SUP-REP-142/2019 y acumulado

47. Como síntesis de las consideraciones expuestas, el derecho de acceso a la información implica la posibilidad de que los ciudadanos obtengan, por sí mismos o mediante mecanismo establecidos por la administración pública, aquella información que sea de su interés; no obstante, el ejercicio de este derecho no conlleva, en sí mismo, un proceso de evaluación, fiscalización y control del ejercicio de las políticas públicas.
48. Por otro lado, la concepción formal o legal de la rendición de cuentas es un proceso mucho más complejo e integral, cuya característica fundamental estriba en que los funcionarios están obligados a explicar y justificar sus acciones de gobierno, ante otras entidades públicas especializadas (órganos internos de control o la Auditoría Superior de la Federación) y, en caso de que exista alguna actuación indebida, esto puede dar lugar a la imposición de las sanciones correspondientes.
49. Cuando se califica una conducta como una especie de mecanismo o procedimiento de “rendición de cuentas”, se debe precisar el sentido específico con el cual se está haciendo referencia a dicha expresión a fin de no generar confusiones conceptuales que tengan repercusión en las consecuencias y responsabilidades de tipo jurídico.
50. Como se ha visto, los informes de labores que en ocasiones rinden los funcionarios, en tanto actos públicos de naturaleza política, se inscriben dentro del marco del principio de *transparencia gubernamental*, en relación con el derecho a la información general, pero no constituyen propiamente un procedimiento de *rendición de cuentas* en sentido estricto.

evaluación, v) los mecanismo de compras vi) los mecanismo de asignación presupuestal y vii) la fiscalización.⁶

Desde esta perspectiva, Sergio López-Ayllón y Mauricio Merino Huerta, señala que no debe confundirse el derecho de acceso a la información con la rendición de cuentas. Al respecto, tales autores afirman que no puede señalarse que un régimen es transparente porque responde a solicitudes de información.



51. Esto es así, porque, como se dijo, este tipo de eventos (informes-acto) tienen un contenido de carácter político y no propiamente un carácter fiscalizador, ya que normalmente, en procedimientos de rendición de cuentas, en sentido estricto, esto se hace a *posteriori*, por parte de otros órganos del Estado, cuando se hace la revisión de la cuenta pública (informe-documento).
52. De esta forma, los informes de labores tienen por objeto que la ciudadanía conozca cuáles son las políticas que una administración (federal, local o municipal) ha llevado a cabo, los resultados obtenidos y, en ciertos casos, algún tipo de compromiso de llevar a cabo nuevas políticas o continuar con las ya establecidas.
53. En el caso, los hechos denunciados no se realizaron como parte de un procedimiento de “rendición de cuentas” del tipo legal, que conlleva a una posible responsabilidad legal de un funcionario y a la imposición de una sanción administrativa o penal.
54. De ahí que se considere inexacto calificar y englobar las conductas denunciadas en la noción formal que pudiera implicar un ejercicio de “rendición de cuentas” del tipo constitucional o legal.
55. No obstante la anterior conclusión, la Sala Superior considera que si bien le asiste la razón a los recurrentes, en el sentido de que la Sala Especializada equiparó incorrectamente tales hechos como actos formales de rendición de cuentas y transparencia; la valoración de este tipo de actuaciones debe atender a su naturaleza y contenidos particulares, como ejercicios de comunicación gubernamental, cuya finalidad es, en principio, la de informar a la ciudadanía sobre el estado de la administración pública en un periodo determinado.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

4. Agravios relacionado con el tema de propaganda gubernamental

56. Ahora bien, tomando en cuenta lo señalado en el apartado anterior, en el sentido de que los actos denunciados no pueden calificarse como un acto formal de rendición de cuentas es necesario determinar si, como lo plantean los actores, los “informes” del once de marzo y uno de julio y otros actos relacionados con estos, constituyen actos de propaganda gubernamental, que infringen lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, así como las reglas de rendición de informes establecidas en los artículos 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 14 de la Ley General de Comunicación Social.

4.1. Cuestiones fácticas

57. Con la finalidad de precisar, cuál es la materia de estudio en este caso, conviene precisar cuáles son los hechos concretos sobre los que versaron las denuncias que fueron analizadas por la Sala Regional, mismos que son los siguientes:

- a) *Informe de 100 días de gobierno*, llevado a cabo el once de marzo de dos mil diecinueve.
- b) Informe de actividades, llevado a cabo del uno de julio de dos mil diecinueve.
- c) La invitación al evento del uno de julio, realizado en las conferencias matutinas del Presidente de la República el veinte y veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.
- d) La difusión del evento en cuentas oficiales de diversas dependencias del Gobierno Federal.



4.2. Análisis respecto a la propaganda gubernamental

58. En principio, se debe considerar que los actos denunciados constituyen una forma de comunicación *sui generis* implementada por el gobierno federal, en las que el Presidente de la República realiza manifestaciones, esencialmente, sobre el estado, avances, y retos de su administración, y en los cuales se da cuenta de información a la ciudadanía sobre diversos rubros del ejercicio gubernamental.
59. En este sentido; si bien, no pueden equipararse tales ejercicios como procedimientos formales de rendición de cuentas, si puede considerarse que estos comprenden una particular forma de comunicación gubernamental que tiene entre sus finalidades aparentes, el hacer del conocimiento de la ciudadanía elementos e información de interés y relevancia pública por parte del Titular del ejecutivo Federal, por lo que, el análisis de su validez constitucional debe considerar, en todo caso, y de manera armónica, el derecho de la ciudadanía a recibir información por parte de las autoridades gubernamentales, de las cuestiones de trascendencia pública, frente a las restricciones constitucionales en materia de propaganda gubernamental, promoción personalizada de los funcionarios públicos y observancia a los principios de neutralidad en el uso de recursos públicos.
60. Conforme a lo señalado, a juicio de esta Sala Superior, los actos denunciados, sustancialmente la rendición de los “informes” por los *100 días de gobierno*, de once de marzo de dos mil diecinueve, así como el realizado el uno de julio del mismo año, con independencia de su denominación” y de que en estos se haya dado a conocer información del estado de la administración pública, **constituyen actos de propaganda gubernamental**, conforme a los elementos que ha establecido esta Sala Superior, como se expondrá a continuación.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

4.2.1. Régimen constitucional y legal de la propaganda gubernamental

61. Las cuestiones relativas a la difusión de propaganda están reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en específico en los artículos 41, párrafo tercero, fracción III, Apartado C, último párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo, mismos que textualmente señalan lo siguiente:

[...]

Artículo 41...

...

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.

...

Artículo 134...

...

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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.

[...]"

62. De una interpretación gramatical, sistemática, funcional y teleológica de los artículos señalados, se aprecia que estos tienen un contenido electoral, con independencia de que también puedan ser aplicables a otras materias, por tanto, compete a las autoridades electorales garantizar que la difusión de la propaganda gubernamental se apegue



a las normas constitucionales y legales en que se sustentan, de tal forma que no se afecten los principios que rigen la materia electoral, en particular, la equidad en la contienda.

63. El estudio de estas disposiciones debe hacerse de manera sistemática, de forma tal que, en principio, por lo que hace a la disposición contenida en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde un punto de vista “*topográfico*” o “*sedes materiae*”, este se encuentra ubicado en las disposiciones que regulan las cuestiones electorales, básicamente, lo relativo al tema de los medios de comunicación social. Desde un punto de vista sustancial, el numeral en cuestión prohíbe, de manera categórica, la difusión de propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas y hasta la jornada electoral.
64. Por su parte, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia, de forma genérica, a todos los recursos de los que dispongan los servidores públicos (materiales, humanos, financieros, etc.) y **hace la precisión de que estos deben usarse de tal manera que no influyan en la contienda [electoral]**.
65. Ahora bien, el siguiente párrafo (octavo) del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se relaciona, de manera concreta, a la propaganda gubernamental, la cual debe entenderse como una especie del género *recursos públicos*, esto es, el párrafo en cuestión regula un tipo concreto de recursos de que disponen los servidores públicos, sobre todo, los titulares de los órganos ejecutivos de gobierno.
66. En este punto, la norma constitucional contiene dos elementos: i) uno descriptivo y ii) una prohibición. El primero de ellos da las directrices o características que debe tener la propaganda oficial de los distintos

SUP-REP-142/2019 y acumulado

órganos de gobierno, debe ser institucional, tener fines informativos, educativos o de orientación social.

67. Por su parte, la prohibición o elemento negativo establece que dicha propaganda no podrá incluir los nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
68. De lo expuesto, se advierte con claridad que las disposiciones citadas tienen un contenido electoral sustancial y, en consecuencia, resulta **inviabile** darles una interpretación diversa, en el sentido de que no estén relacionadas con la materia electoral, cuando existe la clara finalidad de controlar la difusión de la propaganda gubernamental y evitar que los servidores públicos se promocionen haciendo un uso provechoso para sí mismos de la propaganda institucional para su promoción o para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
69. Lo anterior se refuerza, si tomamos en cuenta que el propio párrafo noveno del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala con precisión que “[l]as leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.
70. En este sentido, la expresión “en sus respectivos ámbitos de aplicación” supone que las disposiciones de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden estar reguladas por distintas legislaciones, dependiendo del contenido y alcance de cada una, entre ellas, de tipo electoral. Tal conclusión, como se advertirá en el siguiente subapartado, corresponde también con lo expresado en los antecedentes parlamentarios de la reforma y con el hecho de que una misma disposición constitucional puede tener impacto o regular



distintos ámbitos o materias del derecho, lo que es un aspecto común en materia constitucional.

71. Al respecto, el hecho de que una misma disposición constitucional pueda tener impacto o estar reguladas desde distintos ámbitos o materias del derecho, es un aspecto común en materia constitucional.
72. En el caso, con independencia de que el uso correcto de los recursos públicos sea abordado desde un punto de vista administrativo o penal, esto no implica que no pueda ser analizado a la luz de los principios y reglas que conforman el sistema electoral, sobre todo cuando los actos de los servidores públicos pudieran tener impacto en la contienda electoral.
73. Así, aun cuando en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional no se precisa que en la propaganda gubernamental se debe evitar un uso tal que pueda influir en la contienda electoral, lo cierto es que, como ya se dijo, este tipo de propaganda y su difusión, tienen el carácter de recursos públicos, por lo que deben estar sujetos a las mismas reglas de todos los de su clase, las cuales se prevén en el párrafo séptimo.
74. Por ello, en la difusión de propaganda gubernamental y, en términos generales, en el uso de recursos públicos con fines de difusión de actos de gobierno, se debe hacer de manera imparcial y equitativa, con la prohibición clara de influir en la contienda.
75. A este respecto, la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-57/2010 señaló que:

Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional invocado, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas

SUP-REP-142/2019 y acumulado

electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.

De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Sobre el particular, cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, a virtud de su naturaleza, no tienen el poder de influir en las preferencias electorales y por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; además de que al contar con una especial importancia y trascendencia para la sociedad se consideró plausible permitir su difusión, de ahí que hubiera exceptuado a 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.

76. Ahora bien, la Ley General de Comunicación Social, en lo relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, entre otras cuestiones, se regula que:

- Son sujetos obligados, entre otros, los poderes públicos.
- Las campañas de comunicación social son aquellas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.⁷
- Entre los principios rectores de la comunicación social están:⁸
 - La eficacia, en uso de los recursos públicos.

⁷ Artículo 4, fracción I de la LGCS.

⁸ Artículo 5 de la LGCS.



SUP-REP-142/2019 y acumulado

- La eficiencia, de los recursos públicos destinados a la contratación o gasto de comunicación social.
- La economía y racionalidad presupuestaria, que comprende la administración prudente de los recursos destinados a la Comunicación Social.
- La transparencia y máxima publicidad, garantizándose el acceso a toda información relacionada con la contratación y manejo de recursos públicos destinados a la comunicación social de los Entes Públicos, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y otras disposiciones jurídicas aplicables.
- La honradez, que comprende el manejo de recursos públicos conforme a las leyes y otras disposiciones jurídicas aplicables, que justifique la contratación sujetándose a criterios de calidad cumpliendo los propósitos de la comunicación social.
- La **objetividad e imparcialidad, que implica que la comunicación social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos.**
- La institucionalidad, lo cual se traduce en que la finalidad de la propaganda debe ser de carácter informativo, educativo o de orientación social.
- La necesidad, esto es, se deben comunicar los asuntos públicos a la sociedad para su información y/o atención.
- La congruencia, esto es, debe existir coincidencia o consistencia entre el contenido del mensaje, el objetivo de comunicación y la población objetivo, y
- La veracidad de la información que se difunde.
- Atender al respeto a la libertad de expresión y al fomento del acceso ciudadano a la información; y debe contribuir a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, respetará la diversidad social y cultural de la Nación.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

- Las campañas de comunicación social deberán, entre otras cuestiones:⁹
 - Promover la difusión y conocimiento de los valores, principios y derechos constitucionales.
 - Promover campañas de turismo, educación, salud y protección civil, entre otras.
 - Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de los sujetos obligados, y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
 - Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable.
 - Comunicar programas y actuaciones públicas.
- **No se puede difundir campañas de comunicación social, cuyos contenidos:**¹⁰
 - Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público**, con excepción de informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, cuya difusión no debe tener fines electorales. ¹¹
 - Incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los valores, principios y derechos constitucionales.
 - Inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.

⁹ Artículo 8

¹⁰ Artículo 9

¹¹ Artículo 9



Incluyan mensajes que impliquen un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.¹²

- Se excluye a la propaganda electoral de la materia de regulación de la Ley General de Comunicación Social.
- **Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.**¹³

Lo anterior, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales; las relativas a servicios educativos y de salud; las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica, durante los procesos electorales.

77. Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.

78. Se puede concluir que estas normas constitucionales se articulan bajo una misma lógica que pretende limitar el uso discrecional de los recursos públicos que ejercen los funcionarios, cualquiera que sea su naturaleza, cuando se pretenda beneficiar o perjudicar las aspiraciones de alguno de los contendientes en el proceso electoral. **De ahí que la propaganda gubernamental tenga una dimensión electoral cuyo análisis corresponde a las autoridades electorales, como se advierte también a partir del estudio de los antecedentes de la reforma electoral de dos mil siete.**

¹² Artículo 10 de la LGCS.

¹³ Artículo 21 de la LGCS.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

4.2.2. Los límites a la propaganda gubernamental como elemento significativo en los antecedentes de la reforma constitucional electoral de dos mil siete

79. En el año de dos mil siete, se llevó a cabo una importante reforma político-electoral, la cual respondió a la dinámica constitucional posterior al proceso electoral del año dos mil seis.
80. En ese momento, diferentes actores políticos consideraron necesaria la revisión integral de los principios, bases y reglas del sistema electoral mexicano. Derivado de esto, se presentaron distintas iniciativas para dar cauce a muchas de las inquietudes y hechos que generaron un proceso electoral polarizado.
81. El treinta y uno de agosto de dos mil siete, de manera conjunta, diversos grupos parlamentarios en el Senado presentaron una iniciativa de reforma a los artículos, 6o., 41, 85, 97, 99, 108, 116 y 134, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
82. En la misma se destacaba, que algunos de los ejes principales eran los siguientes:

[...]

*En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, **con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.***

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

[...]"

83. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios



Legislativos del Senado de la República, se señala que se coincide con la propuesta de la iniciativa y sólo se hacen algunas precisiones respecto a la redacción de los artículos propuestos.

84. Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados se indica de manera destacada lo siguiente:

“Las presentes comisiones estiman que las valoraciones hechas por la colegisladora en la Minuta remitida para su análisis, resultan de especial trascendencia para sustentar los propósitos y objetivos que persigue la reforma planteada.

...

*Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. **La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.**”*

85. Del análisis del proceso legislativo que llevó a estas importantes reformas electorales, se puede apreciar que la fuente real o los motivos que llevaron a la configuración de la norma fue la experiencia acumulada de diversos procesos electorales; ya que desde mil novecientos noventa y seis no se había dado una reforma al sistema electoral de gran calado y se buscó traducir en leyes la experiencia acumulada hasta ese momento.
86. De hecho, la iniciativa destaca expresamente, que las modificaciones a los diversos artículos constitucionales tienen un contenido electoral, esto es, el Constituyente Permanente llevó a cabo una reforma exclusivamente electoral, por lo que el objetivo y finalidad se circunscribió a actualizar las normas y procedimientos que rigen la elección de los funcionarios públicos.
87. Lo anterior confirma la interpretación gramatical y sistemática de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política

SUP-REP-142/2019 y acumulado

de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que su cumplimiento debe ser garantizado por las autoridades electorales en el ámbito de sus competencias, entre las que se encuentra la revisión de los informes de labores de los servidores públicos, para el efecto de que no vulneren los principios rectores de la materia electoral.

88. En síntesis, la reforma electoral de dos mil siete tiene un contenido electoral que se confirma a partir de lo establecido en la exposición de motivos, en la cual claramente se expresa la necesidad **de que los funcionarios eviten usar los recursos en beneficio de sus ambiciones.**

4.2.3. Propaganda gubernamental e información pública

89. Uno de los puntos centrales de los motivos de inconformidad planteado por los actores consiste en que los “informes” denunciados son, en realidad actos de propaganda electoral.
90. Por tanto, para resolver con mayor precisión la materia de la controversia, es necesario analizar los distintos tipos de información que ponen a disposición los poderes públicos.
91. Así, en principio, se puede establecer un concepto amplio o genérico de la “información pública” o “información gubernamental”, como aquel conjunto de datos contenidos en un mensaje escrito u oral mediante el cual una entidad o dependencia pública o gubernamental hace del conocimiento de la ciudadanía en general aspectos que se consideran de relevancia sobre cuestiones relacionadas con el quehacer de gobierno, las políticas públicas, datos y estadísticas, convocatorias y cualquier otra que se estime necesaria como parte de un ejercicio de gobierno.¹⁴

¹⁴ A este respecto, la información en sentido general se conceptualiza como un “[c]onjunto de datos contenidos en un mensaje o conjunto de signos o señales sobre los que opera un



92. De esta forma, la *información pública o gubernamental*, en sentido amplio, abarca: un mensaje, un formato o soporte (publicaciones, documentos, informes, libros, representaciones visuales, auditivas, boletines, gacetas, trípticos, volantes, etc.), una finalidad (solucionar o evitar problemas a la ciudadanía; hacer promoción o propaganda, comunicar datos relevantes o de interés general, aportar conocimiento, etc.), y un proceso de comunicación que abarca una estrategia de comunicación (producción, almacenamiento, distribución, comunicación, recolección, etc.).
93. Adicionalmente, la información pública se manifiesta en flujos y tecnologías que permiten la difusión y el acceso a la misma por parte de la ciudadanía. Aunado a la existencia de criterios sobre accesibilidad, participación, asequibilidad, no discriminación, disponibilidad, cobertura, verificabilidad, veracidad, entre otros elementos, como parte de las exigencias democráticas de la comunicación oficial o pública.
94. Bajo esta primera concepción, la información pública o gubernamental, en sentido amplio, es la conformada por todos aquellos datos que son emitidos por el gobierno y el funcionariado público en ejercicio de sus facultades, con independencia de su finalidad específica.
95. Como concepto genérico, la información pública o gubernamental se puede clasificar, para efectos del presente análisis, al menos en dos especies: información pública o gubernamental, en estricto sentido, y propaganda gubernamental, y se distinguen fundamentalmente en atención a sus contenidos, finalidades y procesos.
96. La información pública o gubernamental, en sentido estricto, es información cuyos contenidos son neutros y su finalidad es informativa

aparato". Moliner, María, *Diccionario de uso del español*, editorial Gredos, Madrid, España, 2007, p. 1642.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

y comunicativa, y abarca toda aquella información que los entes públicos ponen a disposición de la población en general, por cualquier medio de comunicación, relativa a la gestión de gobierno.

97. En este sentido, se identifica con las excepciones previstas en la normativa electoral para efecto de la publicidad permitida durante los procesos electorales, que no obstante están sometidas a criterios de necesidad, importancia, temporalidad, generalidad y justificación. Asimismo, no deberá contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, no contener logotipos, slogans o cualquier otra referencia a un gobierno o sus dependencias o campañas institucionales.
98. Por otra parte, la noción de propaganda gubernamental es amplia y abarca diferentes formas de comunicación política. En su sentido gramatical, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, se entiende por “propaganda”, entre otras acepciones, la acción y efecto de dar a conocer algo con la finalidad de atraer adeptos¹⁵; asimismo, se refiere a los textos, trabajo y, en general, a los medios por los cuales se hace la propaganda.
99. Por su parte, el término “gubernamental” hace referencia a lo perteneciente o relativo al gobierno de un Estado. En este sentido, la propaganda gubernamental se refiere tanto a la acción de informar como al medio o al soporte mediante el cual un órgano o entidad estatal informa algo a la población.
100. Adicionalmente, se reconoce que la propaganda gubernamental forma parte de la comunicación oficial o social de una entidad estatal y que entre **sus finalidades está la de informar e influir de manera intencionada sobre la opinión pública para procurar la adhesión,**

¹⁵ <https://dle.rae.es/propaganda>



comprensión, simpatía o apoyo de los gobernados respecto de planes de gobierno, políticas públicas o acciones estatales.

101. De esta forma, la comunicación oficial que adopta la modalidad de propaganda gubernamental se concibe como una acción permanente con el objeto de informar a la mayor audiencia posible sobre actos, acciones o hechos que se consideran relevantes con la finalidad de informar, persuadir, cambiar el comportamiento de las personas y/o generar consenso respecto de una acción estatal o política gubernamental.¹⁶
102. Así, en términos generales, la publicidad o propaganda oficial o gubernamental se identifica a partir del sujeto emisor o responsable, en la medida en que abarca toda publicidad, propaganda o comunicación social colocada en los medios, en la vía pública o en cualquier otra modalidad de comunicación por toda entidad estatal, de cualquiera de los poderes públicos y de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como de organismos públicos autónomos.
103. Adicionalmente, la propaganda gubernamental se identifica por su contenido y objeto o finalidad, de forma tal que, como parte de la publicidad oficial, está relacionada con la comunicación o información relativa a servicios o políticas públicas, y tiene una doble finalidad, por un lado, garantizar el derecho a la información (como cualquier otra información gubernamental) y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad y, por otro, comunicar o transmitir a la población determinada acción política para procurar la adhesión, simpatía o el apoyo de los gobernados.

¹⁶ Véase, entre otros, D'Adamo, Orlando y Virginia García Beaudouex, "Propaganda gubernamental: una propuesta de clasificación de sus etapas" en *Politai. Revista de Ciencia Política*, Vol. 2 Núm. 3 (2011): Comunicación Política.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

104. En cuanto información pública, toda publicidad gubernamental (incluida la propaganda) es una modalidad de comunicación oficial que, como lo ha destacado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, implica información de interés público y debe tener por objeto “satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.”
105. En consecuencia, la publicidad gubernamental u oficial debe tener “un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña”; asimismo, la información que transmitan los avisos oficiales “debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público”.

“Tampoco deben inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma. La publicidad estatal no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno”. Finalmente, las reglas legales específicas de publicidad oficial “deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas (accountability), no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos.”¹⁷

106. En este contexto, como se destacó, el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone 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

¹⁷ CIDH, “Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 marzo 2011, párrs. 39, 42-45.



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.”

107. Asimismo, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Base III, Apartado C, dispone que “...durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y 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.”
108. Por su parte, la Ley General de Comunicación Social, no definen lo que es la propaganda gubernamental, pero hace referencia a las campañas de comunicación social, que son aquellas que tienen por objeto difundir el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.
109. Sobre esta base, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no define el término de “propaganda gubernamental”, así como tampoco las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Comunicación Social, esta Sala Superior ha destacado sus principales rasgos.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

110. Así, en un primer momento, sobre la base de lo prescrito en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior consideró que la propaganda gubernamental era la que, **bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundieran 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.**¹⁸
111. Posteriormente, se amplió el concepto a partir de una interpretación teleológica, identificando también al sujeto emisor o responsable y a su contenido, de forma tal que la propaganda gubernamental supone cualquier forma de comunicación cuyo emisor sea un poder público, siempre que esté destinada a difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
112. Así lo precisó, al resolver los expedientes SUP-RAP-119/2010 y acumulados, al señalar que **se debe entender como propaganda gubernamental, difundida por los poderes Federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.**
113. La anterior definición no tiene la finalidad de crear un catálogo taxativo de supuestos o conductas que puedan ser englobadas en ella, sino limitarse a proporcionar elementos mínimos subjetivos y objetivos de modo que exista certeza al perfilar si una determinada conducta constituye o no propaganda gubernamental.¹⁹

¹⁸ SUP-RAP-474/2011.

¹⁹ Tal definición ha sido reiterada en diversos asuntos, entre ellos, en los SUP-REP-127/2017, SUP-REP-185/2018 y SUP-REP-217/2018; SUP-JRC-108/2018, SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.



114. En el desarrollo de su doctrina judicial, al resolver el SUP-REP-185/2018, así como el SUP-REC-1452/2018 y acumulado, este órgano jurisdiccional **enfaticó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda, como una comunicación gubernamental tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población;** a diferencia de aquella otra comunicación que pretende exclusivamente informar respecto de una situación concreta, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna acción concreta, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.
115. La finalidad de la propaganda gubernamental permite distinguir aquella que está permitida de aquella otra que se encuentra prohibida en la medida en que tiene por objeto persuadir para obtener un beneficio o apoyo que se traduzca en una ventaja electoral.
116. **De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.**²⁰

²⁰ Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al mero informativo.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

117. Con base en lo anterior, esta Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
- e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

118. Como puede apreciarse, la noción de “propaganda gubernamental”, tanto desde una perspectiva general como electoral, **implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.**



119. Respecto a su **contenido**, la propaganda gubernamental, lo mismo que la información pública o gubernamental, en ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los tres órdenes de gobierno y de los demás sujetos enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
120. Por cuanto hace a la **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral.
121. Finalmente, respecto a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental, por regla general, debe tener carácter institucional y no estar personalizada.
122. Así entendida, la propaganda gubernamental es una modalidad de información, comunicación o publicidad pública, oficial o estatal que tiene una regulación general y otra especial o específica en el ámbito electoral. En principio, como se señaló, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General de Comunicación Social, establecen pautas y limitaciones a la propaganda gubernamental que tienen entre sus finalidades la de no incidir en los procesos electorales.
123. Adicionalmente, toda vez que las autoridades gubernamentales en un Estado democrático tienen la obligación de informar a la población sobre sus políticas y acciones, así como rendir cuentas de sus funciones, la publicidad oficial o la propaganda gubernamental se concibe como un canal de comunicación entre gobierno y sociedad

SUP-REP-142/2019 y acumulado

tanto para informar sobre el ejercicio de las funciones públicas, como para que las personas conozcan y ejerzan sus derechos.

124. De ahí que, los eventos o actos de información adicionales que realicen los servidores públicos, con independencia de la naturaleza o denominación que se les quiera otorgar, es decir, como ejercicios de comunicación política o como derecho a la información de la ciudadanía, **en todo momento deben observar y respetar las reglas de la propaganda gubernamental.**

125. De esta manera, se garantiza que un servidor público no haga uso de la información de que dispone para obtener un beneficio político-electoral, pues, por más actos de comunicación social e información gubernamental que realice, estos tendrán que ser genuinos y a través de ellos no podrá posicionar su imagen o gobierno más allá de los límites permitidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Comunicación Social.

4.3. Decisión

126. Conforme a lo señalado, a juicio de esta Sala Superior, los actos denunciados, sustancialmente la rendición de los “informes” por los *100 días de gobierno*, de once de marzo de dos mil diecinueve, así como el realizado el uno de julio del mismo año, con independencia de su denominación”, **constituyen actos de propaganda gubernamental**, conforme a los elementos que ha establecido esta Sala Superior, como se expondrá a continuación.

4.3.1. “Informe por los primeros 100 días de gobierno”



127. **Elemento personal.** En este caso se trata de un servidor público que tiene el carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
128. **Elemento circunstancial (modo, tiempo y lugar).** El evento denunciado tuvo verificativo el once de marzo de dos mil diecinueve, en el patio central de Palacio Nacional –que es un bien público– y se difundió a través de la Página Oficial del Gobierno de México. Asimismo, atendiendo a lo informado por las dependencias involucradas, se realizó en un recinto oficial, fue sufragado con recursos públicos y se difundió por medios oficiales de comunicación social.
129. **Elemento material.** El objetivo manifiesto del evento fue dar a conocer los logros de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador durante los primeros 100 días de gobierno. Entre los temas abordados están: la aprobación de la Ley de Extinción de Dominio; la eliminación de los seguros privados para el servicio público; el valor del peso frente al dólar; el crecimiento de la recaudación del gobierno; la cancelación de la cárcel de Islas Marías; la apertura de los archivos de la antigua Dirección Federal de Seguridad; la desaparición del Estado Mayor Presidencial y el inicio del programa de atención a comunidades afectadas por el sismo de 2017.
130. **Finalidad del acto.** Por último, se aprecia que el objeto del evento denominado *informe por los 100 días de gobierno* consistió en dar a conocer cuál era el estado que guardaba la administración pública en su momento, lo cual, pudo tener un efecto generador de aceptación por parte de la ciudadanía. **Sobre este último elemento, debe destacarse que no resulta relevante para el caso, si en realidad se cumplió con el efecto deseado, ya que, en estos casos, basta con la intencionalidad por parte del sujeto de que el evento tenga dicho propósito.**

SUP-REP-142/2019 y acumulado

131. Como se puede apreciar, del análisis de los elementos que han quedado descritos, se llega a la conclusión de que se cumplen en su integridad, por lo que el *informe por los 100 días de gobierno* debe considerarse como propaganda gubernamental.

4.3.2. Informe de actividades “AMLOFEST”

132. **Elemento personal.** En este caso se trata de un servidor público que tiene el carácter de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

133. **Elemento circunstancial (modo, tiempo y lugar).** El acto denominado “Informe de actividades del Presidente de México C. Andrés Manuel López Obrador” que fue identificado por la prensa y la opinión pública como “AMLOFEST”, se llevó a cabo el primero de julio de dos mil diecinueve en el zócalo de la Ciudad de México, fue un acto público y abierto a la población en general. La promoción del evento fue difundida en las cuentas oficiales del Gobierno de México en YouTube, Facebook y Twitter²¹ y el acto fue transmitido en redes sociales y diversas radiodifusoras.

134. **Elemento material.** En el evento, la figura central fue el Presidente de la República, quien, sin la participación de algún otro funcionario, emitió un discurso (información) dirigido a la ciudadanía, en el cual rindió un mensaje e hizo un posicionamiento político acerca de los temas que consideró relevantes.

135. **Finalidad del acto.** Al igual que el evento analizado en el apartado anterior, se considera que el realizado el uno de julio de dos mil diecinueve, se enmarca en una estrategia de comunicación de la

²¹ (<https://www.youtube.com/GobiernodeMexico>) (<https://www.facebook.com/gobmexico/>) y @GobiernoMx



actual administración federal, que tiene por objeto generar aceptación en la ciudadanía, ya que, del análisis del discurso emitido por el funcionario (el cual se analizará de manera exhaustiva más adelante) se aprecia que en el mismo se destacan acciones de gobierno, así como otros actos y políticas públicas a implementar.

136. En consecuencia, este evento también cumple con los elementos para clasificarlo como propaganda gubernamental.

137. Como se adelantó, del análisis normativo y fáctico de los hechos denunciados, se concluye que los informes rendidos por el presidente, y que son materia de análisis en el presente, asunto cumplen con los elementos señalado en esta sentencia, para ser considerados como propaganda gubernamental.

5. Efectos

138. Al haber resultado fundados los agravios examinados, procede revocar la sentencia recurrida y se ordena a la Sala Regional Especializada que dicte una nueva, en la que:

- a) Tomando en cuenta, la delimitación del concepto de propaganda gubernamental que se establece en esta sentencia, y la determinación de que, los hechos denunciados, -informe de 100 días de gobierno y el de uno de julio de dos mil diecinueve- constituyen actos de propaganda gubernamental, analizar si estos constituyen una infracción en materia electoral.
- b) La Sala Regional Especializada deberá emitir una nueva determinación **dentro del plazo de siete días** siguientes a la notificación de esta sentencia, ello atendiendo a las particularidades del caso y tomando en consideración que esta Sala Superior ha delimitado el tema sobre el cual deberá ser analizada la nueva determinación.

SUP-REP-142/2019 y acumulado

- c) Hecho lo anterior, deberá informar a este órgano jurisdiccional dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

139. Por los fundamentos y razones expuestas se aprueba el siguiente:

X. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SUP-REP-144/2019 al diverso SUP-REP-142/2019.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



ANEXO

Síntesis de hechos denunciados y consideraciones de la Sala Regional Especializada en el expediente SER-PSC-69/2019 por tipo de infracción alegada:

Promoción personalizada del Presidente de la República	
Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none">• Se difundía propaganda del Presidente de la República en la cual se trataba de beneficiar, a través de su imagen, al partido MORENA.• La frase “Cuarta Transformación”, es un eslogan que el partido MORENA y el Presidente de la República utilizan de forma conjunta, lo que hace posible la actualización de esta infracción.• Los eventos denunciados se difundieron en el sitio de internet https://lopezobrador.org.mx/.• En los spots relacionados con el informe de labores del 1º de septiembre se insertan fragmentos de promocionales que MORENA utilizó para el pasado proceso electoral federal 2017-2018 y con ello se posiciona al partido político.• Los citados spots también se difundieron en la cuenta oficial de Twitter de la Secretaría de Gobernación.	<ul style="list-style-type: none">• Las manifestaciones expresadas por el Presidente de la República en cada evento corresponden a un ejercicio de rendición de cuentas en donde el titular del poder ejecutivo está informando a la población la manera en que se han implementado los programas sociales del Gobierno Federal, las acciones gubernamentales que las diferentes dependencias de la administración pública federal han ejecutado; así como los cambios estructurales que sufrieron las dependencias que integran el poder ejecutivo federal.• La información presentada por el Presidente en los eventos se encaminaron a transparentar las gestiones que la administración pública federal ha realizado dentro de los nueve meses de su administración, sin que haya realizado expresiones o manifestaciones que de manera explícita permitan determinar que el dicho servidor público se adjudique, de manera personal, los logros obtenidos con la implementación de las diversas acciones de gobierno y programas sociales sobre los que informó;• No hay elementos tendentes a posicionar a una fuerza política al relacionarla con los logros institucionales ni algún elemento que tienda a resaltar sus cualidades o logros personales, ni se refiere a su partido de militancia o que lo hubiera postulado electoralmente al cargo que actualmente desempeña.• No toda la propaganda o información institucional que utilice o refiera el nombre, imagen o cargo de un servidor público puede considerarse como ilegal, puesto que ello implicaría una restricción indebida de la ciudadanía para conocer a sus autoridades y las funciones

SUP-REP-142/2019 y acumulado

	<p>que desempeñan; lo cual, atentaría contra el derecho a la información que detenta el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por ende, debe permitirse el uso de frases que, razonable y proporcionalmente, encuentren justificación en el marco de la presentación de información con carácter meramente informativos.</p> <ul style="list-style-type: none">• Las expresiones o manifestaciones realizadas por Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, en los eventos denunciados no configuran una promoción personalizada de su persona.• Del contenido de las páginas oficiales del gobierno federal, se advierte que sólo tuvo fines informativos propios de la actual administración, por lo que no se apartó de la finalidad perseguida con la creación de dicho portal, esto es, brindar información de interés general para toda la sociedad, sin contener promoción personalizada a favor del Ejecutivo Federal o se promoció a alguna fuerza política.• Respecto a las lonas, barda y publicidad alojada en la red social de Facebook, si bien, de la publicidad denunciada se actualizaron los elementos personal y temporal²², esta dejó de contener las características que actualizaran el elemento objetivo para que se actualizara la promoción personalizada.• El tema principal de la propaganda tiene como finalidad realizar una invitación al informe de labores que rendiría el Presidente de la República el uno de julio de dos mil diecinueve, en la explanada del Zócalo de la Ciudad de México, sin hacer referencia a algún logro de gobierno, programa social o acción gubernamental ni promover la imagen de los sujetos denunciados o presentar logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, atribuibles a sus personas.
--	---

Vulneración a las reglas de informes de labores

²² **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; **Temporal.** En cuanto a que resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo, y **Objetivo.** Que del análisis del contenido del mensaje se revele un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional.



Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none"> Los informes efectuados por el Presidente de la República vulneraron las reglas previstas en el artículo 242, párrafo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues los informes de labores se rinden al cumplirse un año de la función en el encargo, lo cual aún no ocurrió en los eventos realizados el once de marzo y el primero de julio. 	<ul style="list-style-type: none"> Los eventos realizados el once de marzo y uno de julio de dos mil diecinueve, no pueden equipararse a un informe de labores previsto en el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que deben ser considerados lisa y llanamente como ejercicios de rendición de cuentas, puesto que se trataron de ejercicios informativos sobre los avances de la administración pública federal en diversas temáticas, lo que abona al derecho a la información que tiene la ciudadanía en general. Si bien, todo informe de labores es un ejercicio de rendición de cuentas, no debe concebirse que todo ejercicio de rendición de cuentas debe considerarse un informe de labores, puesto que el segundo de los expuestos sólo se actualiza cuando se cumplen con las reglas previstas en las normas precisadas en el párrafo anterior, es decir, un informe de labores cuenta con un procedimiento protocolario y, sólo cumpliéndolo, puede considerarse de esa manera . El evento celebrado el uno de septiembre de dos mil diecinueve, al revestir de las formalidades propias de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Congreso, sí se trató de un informe de labores, diferenciándose de los eventos celebrados en los meses de marzo y julio. Los promocionales que publicitaron los eventos no actualizan promoción personalizada de los servidores públicos denunciados, ya que en todo momento guardaron la naturaleza de mensajes que solamente dieron a conocer el informe de labores de un servidor público, difundidos en el contexto del Primer Informe de Gobierno del Presidente de la República, respetando las limitaciones establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-75/2009).²³

²³ • Que esté limitada a una vez al año;
• Que esté limitada a estaciones y canales con cobertura regional o al ámbito geográfico correspondiente al de la responsabilidad del servidor público;
• No exceda de siete días anteriores y cinco posteriores a aquel en que se rinda el informe, y

SUP-REP-142/2019 y acumulado

	<ul style="list-style-type: none"> • La cobertura de las transmisiones y su temporalidad se apegaron a lo previsto en la ley, puesto que se transmitieron haciendo uso de los tiempos oficiales con los que cuenta el Estado mexicano y durante los días previos y posteriores al informe que marca la ley. • Si bien, de los monitoreos realizados por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de Instituto Nacional Electoral, se advirtió que algunas concesionarias tuvieron determinados impactos un día posterior a la orden emitida por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, no existe certeza en que estas trasmisiones se hay realizado en tiempos oficiales y en acatamiento a una orden efectuada por la citada Dirección, por lo que la Sala responsable determinó que dicha transmisión pudo deberse a una transmisión voluntaria por parte de la concesionaria, a errores técnicos en la programación u otra circunstancia. • Dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que realice los requerimientos necesarios a las concesionarias que realizaron las transmisiones fuera de los plazos ordenados y, en su caso, de considerar que pudiera constituirse una infracción, inicie el procedimiento sancionador en el cual se garantice su derecho de defensa. • Del contenido de los promocionales denunciados no se advirtió la existencia de propaganda personalizada a favor de los servidores públicos denunciados, ya que los mensajes tramitados no tuvieron fines o connotaciones electorales o partidistas, además de que durante su trasmisión no se encontraba en curso ningún proceso electoral ni se desprendió una exaltación a la persona del funcionario público, sino que, por el contrario, su aparición resultó justificada en el contexto de los mensajes, en los cuales interactúa con distintas personas, quienes parecen ser los beneficiarios de los programas sociales específicos sobre los que versa cada uno de los promocionales.
--	--

Adquisición de tiempos en radio y televisión a favor de MORENA	
Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de una indebida contratación y adquisición de tiempos en 	<ul style="list-style-type: none"> • Es inexistente la infracción de adquisición de tiempos distintos a los que

- Que no tenga fines electorales.



radio y televisión por parte de MORENA puesto que en el evento del uno de julio de dos mil diecinueve, se buscó resaltar el triunfo electoral de ese instituto político y, con ello, posicionarlo ante las personas que observaron el evento en televisión, a nivel nacional.

- El contenido de diversos promocionales alusivos al primer informe de labores del Presidente de la República era similares a los que MORENA pautó durante el año dos mil dieciséis y el proceso electoral federal dos mil diecisiete-dos mil dieciocho, por lo que su contenido no se encuentra vinculado con el actuar público del Presidente, sino con la búsqueda de posicionar al partido.

administra el Instituto Nacional Electoral a favor de MORENA, ello ya que, ni de las manifestaciones efectuadas por Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, en los eventos denunciados, y ni del contenido de las transmisiones que publicitaron los eventos, se desprende alguna oración o alusión cuya finalidad fuese posicionar a MORENA frente al electorado, ni destacar alguna cualidad o incluso llamar a votar a su favor.

- Asimismo, la autoridad responsable señalo que, si bien, al cierre del discurso el Presidente refirió las frases: “Que viva la cuarta transformación de la vida pública de México”, la frase “cuarta transformación”, constituye una visión ideológica vinculada a lo que en su concepto caracteriza la manera de gobernar de quienes comulgan con esa vertiente, además de ser un hecho notorio que así han identificado a las acciones de gobierno que la actual administración pública federal ha implementado, sin que dicha frase implique un vínculo directo con MORENA, sino que en el entender colectivo se vincula con la visión de cambio legal e institucional que, desde el poder público, se ha venido impulsando con motivo de la alternancia en el poder ejecutivo.

- Si bien, en diversas tomas de la transmisión del evento se observan mantas, banderines o playeras con la leyenda de MORENA; ello se debió a que las portaron asistentes del evento, lo que resulta razonable al ser simpatizantes de ese partido, sin que dichos elementos propagandísticos hayan sido utilizados por parte del Gobierno Federal, por lo que tal situación no implica la vulneración a la prohibición establecida en el artículo 41 Base Tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Si bien los promocionales alusivos al Primer Informe de Gobierno, retomaron imágenes de los diversos pautados por MORENA durante el año dos mil dieciséis y el proceso electoral federal dos mil diecisiete-dos mil dieciocho, lo cierto es que no se actualizó la infracción alegada por el promovente, en razón de que en ninguno de los promocionales del Gobierno se hace alusión a dicho instituto político, ni se observa su leyenda, por lo que el hecho de que el Presidente haga alusión a una promesa de campaña, ello no se traduce en una cuestión indebida, porque con su actuar está informando a la población sobre lo que hoy en día es una acción de gobierno.

Vulneración al modelo de comunicación política

SUP-REP-142/2019 y acumulado

Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none"> Respecto a las concesionarias denunciadas, se actualizaba una vulneración al modelo de comunicación política puesto que, por transmitir en cadena nacional el evento realizado el uno de julio de dos mil diecinueve, omitiendo la transmisión de la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> Es inexistente la violación reclamada puesto que, si bien, diversas concesionarias de radio y televisión omitieron transmitir la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral, ello se debió a que, en el caso concreto, existieron circunstancias y errores invencibles que no les permitió cumplir con su obligación. En un primer momento (veintiocho de junio), la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación publicó un oficio por el que comunicó a las concesionarias de radio y televisión la obligación de transmitir en cadena nacional del evento que se realizaría el primero de julio, a las 17:00 horas, y en un segundo momento (veintinueve de junio), la misma Dirección publicó un aviso urgente en el cual informaba la cancelación de la transmisión en cadena nacional, aclarando que la señal quedaba a disposición para las concesionarias que decidieran transmitir el evento, por lo tanto, ante la brevedad de plazos en que se llevaron a cabo los acontecimientos²⁴, no fue posible emitir la pauta ordenada por el Instituto Nacional Electoral en tiempo y forma. De conformidad con lo previsto en el artículo 58, párrafo 5, del Reglamento de Radio y Televisión, si bien los concesionarios no transmitieron las pautas ordenadas por el Instituto Nacional Electoral por una causa insuperable, ello no se traduce en una franca imposibilidad de reponer dichas pautas, por lo que las concesionarias que omitieron transmitir los promocionales pautados por el Instituto Nacional Electoral deberán reponerlos.

Utilización indebida de recursos públicos y vulneración al principio de imparcialidad	
Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none"> Con la realización del evento celebrado el uno de julio de dos mil diecinueve, se actualizó el uso indebido de recursos públicos, ello al estimar que se utilizaron las redes sociales oficiales de la Presidencia de la República y del Gobierno de México, para difundir imágenes y manifestaciones del Presidente de la 	<ul style="list-style-type: none"> Es inexistente la infracción, ya que, al analizar las constancias que formaron el expediente, no fue posible tener por acreditada la utilización de uso de recursos públicos para la difusión y la realización del evento denunciado. El uso de las cuentas de las redes sociales oficiales del gobierno federal es

²⁴ La orden de transmisión se efectuó el viernes veintiocho de junio de dos mil diecinueve, la orden de cancelación de transmisión se publicó el sábado veintinueve siguiente, y el evento tuvo verificativo el lunes uno de julio de dos mil diecinueve.



SUP-REP-142/2019 y acumulado

<p>República, en torno a la realización del referido evento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En diferentes puntos de la Ciudad de México se encontraron lonas con el nombre de funcionarios públicos en los que se invitaba a la ciudadanía para que asistieran al evento del primero de julio. 	<p>una forma de mantener contacto entre el gobierno y ciudadanía, además de que las publicaciones denunciadas no promocionaron la imagen del Presidente de la República.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tanto la colocación de lonas en diversos puntos de la Alcaldía de Coyoacán como las publicaciones en la red social de Facebook por las que el Diputado local Carlos Castillo invitaba a la ciudadanía para que asistieran al evento del primero de julio, así como, en su red social de Facebook, fueron pagadas por recursos propios del Diputado denunciado, por lo que su actuar se encuentra amparado en el ejercicio de su libertad de expresión y asociación, derechos que le son inescindibles y los puede ejercer siempre y cuando no se trastoquen las libertades de otros ni vulneren los principios rectores de los procesos comiciales.
---	--

Sistematicidad encaminada a generar un fraude a la ley	
Argumentos en la denuncia	Estudio de la Sala Regional Especializada
<ul style="list-style-type: none"> • El actuar de los sujetos denunciados son conductas sistemáticas que están encaminadas a generar un fraude a la ley, siendo su verdadera intención el promocionar la imagen del Presidente la República. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es infundado el argumento pues para calificar de la existencia de una sistematicidad en las conductas, estas deben ser reiteradas, incluso en la logística de organización, difusión o promoción, entre otros aspectos, lo cual no se cumplió en los eventos denunciados. • El evento celebrado el once de marzo de dos mil diecinueve, no fue promocionado ni televisado; el diverso de once de julio, si bien este sí fue televisado por algunas concesionarias de radio y televisión, no se emitieron promocionales para su difusión; por tanto, ambos eventos se trataron de genuinos ejercicios de rendición de cuenta, los cuales no tienen similitud en su planeación, organización y ejecución. • Respecto al informe de labores celebrado el uno de septiembre de dos mil diecinueve, si bien este sí fue televisado y promocionado, ello se debió a que existe regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y legal al respecto, por lo que su difusión no puede considerarse un fraude a la ley que buscó promocionar la imagen del Presidente la República.