TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-185/2020

RECURRENTE: XEIPN CANAL ONCE

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: FABIOLA NAVARRO LUNA, PRISCILA CRUCES AGUILAR Y FRANCISCO M. ZORRILLA MATEOS E ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES

Ciudad de México, treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno[1]

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca**, en materia de impugnación, la resolución emitida por la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2020.

CONTENIDO

GLOSARIO 2
ANTECEDENTES 2
I. Competencia 4
II. Justificación para resolver por videoconferencia 5
III. Procedencia 5
IV. Problema jurídico 6
V. Estudio 13
VI. Conclusión 45
RESUELVE 45

[1] En lo sucesivo todas las fechas hacen referencia al año dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

GLOSARIO

Autoridad instructora	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
CEPROPIE	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INE	Instituto Nacional Electoral
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PAN / denunciante	Partido Acción Nacional
Recurrente / Canal Once / IPN	XEIPN Canal Once, Instituto Politécnico Nacional
Sala Especializada	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

ANTECEDENTES

Procesos electorales en Coahuila e Hidalgo 2019-2020

1. Emergencia sanitaria. El treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó (en el Diario Oficial de la Federación) el acuerdo por el que se declaró como emergencia sanitaria, por causa de fuerza mayor, la epidemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

2. Suspensión del proceso electoral local. El uno de abril el Consejo General del INE, mediante resolución INE/CG83/2020, determinó ejercer la facultad de atracción con la finalidad de suspender temporalmente el desarrollo de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo. Por su parte, los institutos electorales de Coahuila e Hidalgo mediante acuerdos IEC/CG/057/2020 e IEEH/CG/026/2020 respectivamente, determinaron como medidas extraordinarias la suspensión de los plazos inherentes a las actividades de la función electoral y aquellas relacionadas con el proceso electoral local ordinario 2019–2020.

3. Reanudación de los procesos electorales locales. El treinta de julio el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG170/2020, por el cual

determinó la reanudación de las actividades inherentes al desarrollo de los procesos electivos, cuyo calendario electoral quedó de la siguiente manera:

Estado	Inicio del proceso local	Periodo de precampaña	Periodo de intercampaña	Periodo de campaña	Jornada electoral
Coahuila	Uno de enero	Uno al veinticinco de marzo	Veintiséis de marzo al veinticuatro de abril	Cinco de septiembre al catorce de octubre	Dieciocho de octubre
Hidalgo	Quince de diciembre	Doce de febrero al ocho de marzo	Nueve de marzo al veinticuatro de abril		

Sustanciación del procedimiento especial sancionador

4. Queja. El siete de septiembre, el PAN presentó escrito de queja contra Andrés Manuel López Obrador en su calidad de presidente de la República, a los canales de televisión 11 (XEIPN), 14 (XHSP) y 22 (XEIMT), así como a los concesionarios de radio y televisión particulares.

5. Registro, reserva de admisión y requerimientos de información. Por acuerdo del siete de septiembre, la autoridad instructora registró la queja con la clave UT/SCG/PE/PAN/CG/65/2020; reservó su admisión y ordenó la realización de diligencias.

6. Admisión. Mediante acuerdo del diez de septiembre siguiente, la autoridad instructora admitió a trámite la denuncia.

7. Medidas cautelares. El once de septiembre posterior, mediante acuerdo ACQyD-INE-16/2020, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE determinó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso. Dicha determinación fue confirmada por esta Sala Superior en la sentencia pronunciada en el recurso SUP-REP-102-2020.

8. Remisión del expediente. En su oportunidad, se remitió a la Sala Especializada el expediente formado con motivo de la instrucción del procedimiento, la cual fue radicada con el número SRE-JE-14/2020, del índice de la Sala Especializada.

9. Acuerdo de Sala. El treinta de octubre, la Sala Especializada determinó dejar sin efecto el emplazamiento practicado y remitir el expediente a la autoridad instructora, al advertirse la necesidad de realizar más diligencias para mejor proveer.

10. Recepción del expediente. Al haberse desahogado las diligencias, la autoridad instructora remitió a la Sala Especializada el expediente.

11. Acto impugnado (SRE-PSC-28/2020). El veintidós de diciembre, la Sala Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador, en el

que se determinó (entre otros) la existencia de las infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (cometida por el Instituto Politécnico Nacional, Canal Once), derivado de la transmisión de las conferencias matutinas a cargo del presidente de la República en diversos días en el estado de Coahuila, en donde transcurría la etapa de campaña del proceso electoral local, así como el incumplimiento de transmitir la pauta conforme a lo ordenado por el INE, atribuible al Instituto Politécnico Nacional; Multimedios Televisión, S.A. de C.V.; Televisión Azteca, S.A. de C.V.; Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V. e Imagen Telecomunicaciones S.A. de C.V., ya que dentro de la citada temporalidad omitieron transmitir la pauta en los términos ordenados por la autoridad electoral.

12. Interposición del recurso. El veintiocho de diciembre, Canal Once interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la sentencia anterior.

13. Turno. Mediante acuerdo del veintiocho de diciembre, se turnó el expediente SUP-REP-185/2020 a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la LGSMIME.

14. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el magistrado instructor ordenó radicar el expediente; admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del

procedimiento especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.[2]

II. Justificación para resolver por videoconferencia

El presente asunto es susceptible de ser resuelto por esta Sala Superior de forma no presencial con fundamento en lo dispuesto en el Acuerdo General 8/2020.[3]

Por medio de dicha determinación la Sala Superior acordó reestablecer la resolución de la totalidad de medios de impugnación, de forma no presencial, con motivo de la pandemia de COVID-19, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

III. Procedencia

El escrito del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador reúne los requisitos de procedencia,[4] como a continuación se analiza:

3.1. Forma. Se interpuso por escrito, se hizo constar el nombre y firma autógrafa de recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica la sentencia impugnada, se mencionan los hechos y los agravios que les causa.

3.2. Oportunidad. Se interpuso dentro del plazo legal de tres días, puesto que la sentencia impugnada se notificó el veinticinco de diciembre de dos mil veinte, mientras que la demanda se presentó el veintiocho de diciembre siguiente.

3.3. Legitimación y personería. Se encuentra satisfecho, en virtud de que el recurso fue interpuesto por Canal Once, por conducto de su apoderada

---

[2] Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la LOPJF, así como 3°, párrafo 2, inciso f); 4°, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de medios.
[3] Aprobado por este órgano jurisdiccional el uno de octubre de dos mil veinte, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.
[4] En términos de los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso b); 109, párrafo 3 y 110, de la Ley de medios.

legal. Además, la Sala Especializada le reconoció la personería en su respectivo informe circunstanciado.

3.4. Interés. Se cumple el requisito porque el acto impugnado es la resolución emitida en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2020, en la que se sancionó a la recurrente por la comisión de diversas conductas.

3.5. Definitividad. Se satisface este requisito, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse de forma previa a la instancia federal.

IV. Problema jurídico

A continuación, se sintetizan los elementos que se consideran indispensables para poder resolver el presente caso.

4.1. Hechos del caso

La resolución controvertida tiene su origen en el escrito de queja presentado por el representante del PAN contra Andrés Manuel López Obrador, en su calidad de presidente de la República, por el supuesto uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada, difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como por la vulneración al principio de imparcialidad, derivado de la realización y difusión de las conferencias de prensa matutinas realizadas del cinco al veinticinco de septiembre. Y a los canales de televisión 11 (XEIPN), 14 (XHSP) y 22 (XEIMT), así como a los concesionarios de radio y televisión particulares por la supuesta violación al modelo de comunicación política y el incumplimiento de la transmisión de la pauta ordenada por el INE.

4.2. Resolución impugnada

Una vez que se integró debidamente el expediente, la Sala Especializada resolvió la controversia.

La Sala Especializada declaró que era inexistente la infracción de promoción personalizada atribuida a los sujetos denunciados, porque del

análisis integral del contenido de las conferencias de prensa matutinas, si bien es cierto que el presidente de la República realiza manifestaciones de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, también lo es que en ningún momento se las atribuye a título personal, y menos se advierte una exaltación de su figura o de alguna otra persona servidora pública o de su calidad de presidente de la República; sino que, únicamente brinda un panorama de la forma en la que el gobierno actual ha venido trabajando, presenta la información de acciones de gobierno, avances de obras y programas gubernamentales y realiza una serie de opiniones y críticas respecto a temas de interés general.

Asimismo, declaró inexistentes las infracciones de promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la vulneración al principio de imparcialidad. En lo que respecta al presidente de la República, estimó que no puede afirmarse que interviene en la difusión que de ellas hacen distintos concesionarios; por lo que se refiere al director del CEPROPIE, así como al Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, consideró que no era posible atribuirles responsabilidad respecto de los contenidos de las conferencias ni de su difusión por parte de los concesionarios que las transmiten.

Por otra parte, al analizar el supuesto de infracción consiste en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, estimó que de los contenidos de las conferencias de los días 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18, 21 y 23 de septiembre del año pasado, se advertía la difusión de información que tenía como propósito dar a conocer a la población logros alcanzados por el gobierno federal en una temporalidad definida, avances que registraban distintas obras y acciones de gobierno y la difusión de programas del Gobierno Federal que correspondían a propaganda gubernamental. Esto porque, a pesar de que la información considerada como propaganda gubernamental, fueron emitidos durante la parte expositiva de las conferencias matutinas, en las que posteriormente se abrieron rondas de preguntas y respuestas. Lo cierto es que se difundieron en una entidad durante la campaña del proceso electoral.

De este modo, concluyó que se actualizaba la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental en período prohibido en contravención a lo dispuesto por el artículo 41, segundo párrafo, fracción III, apartado c) de la Constitución General, derivado de la transmisión en el estado de Coahuila, por parte del IPN a través de la emisora XHSCE-TDT, canal 31, de las conferencias de prensa que dio el presidente de la República los días 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18, 21 y 23 de septiembre de 2020, cuando transcurría la etapa de campaña del proceso electoral local en la citada entidad, temporalidad en la que tenía la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental.

Enseguida, declaró la existencia de la infracción consistente en el incumplimiento a la pauta ordenada por el INE por parte de las siguientes concesionarias: Instituto Politécnico Nacional, Multimedios Televisión, S.A. de C.V., Televisión Azteca, S.A. de C.V., Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V., e Imagen Telecomunicaciones.

Por último, la Sala Especializada determinó, respecto de la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido (los días 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18, 21 y 23 de septiembre de 2020), calificar la falta denunciada como grave ordinaria e impuso al IPN una multa de 1000 UMAS (Unidad de Medida y Actualización) [(cuyo valor a partir del primero de febrero de 2020 es de $86.88 (ochenta y seis pesos con ochenta y ocho centavos en moneda nacional)], equivalente a $86,880.00 (Ochenta y seis mil ochocientos ochenta pesos 00/100 M.N.).

Con relación a la infracción consistente en el incumplimiento con la pauta ordenada por el INE, calificó la falta denunciada como leve e impuso a las concesionarias del Instituto Politécnico Nacional, Multimedios Televisión, S.A. de C.V., Televisión Azteca, S.A. de C.V., Cadena Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V. e Imagen Telecomunicaciones una amonestación pública. Además, comunicó al IFT a efecto de que tenga conocimiento de la infracción que cometieron las concesionarias responsables.

4.3. Síntesis de los agravios

Inconforme con la sentencia emitida por la Sala Especializada, la recurrente interpuso el presente recurso de revisión y controvierte las consideraciones y resolutivo, conforme se determinó la existencia de la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en período prohibido, con base en los siguientes motivos de disenso:

Indebido estudio de las conferencias matutinas

- La Sala Especializada no analizó si las conferencias difundidas se trataban de propaganda gubernamental o bien, de un ejercicio periodístico. Si bien es cierto que se pronuncia al respecto, también lo es que no identificó cuáles eran las conferencias cuyo contenido de los mensajes implicaba la difusión de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno que lo identificaran como propaganda gubernamental y que los mensajes afectaran la equidad en la contienda.
- La recurrente no conocía de manera previa el contenido de la información que se transmitiría en las conferencias de prensa, dado que no se les proporciona, por ninguna autoridad, los temas que se tratarán. Por ello estaba imposibilitada de conocer y prever que podría trasmitir información que pudiera catalogarse como propaganda gubernamental; de ahí que la trasmisión se realizó como un ejercicio periodístico que cumple con el derecho de acceso a la información y en cumplimiento de diversos ordenamientos legales, así como a la tesis de jurisprudencia 15/2018, de rubro: “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA”.
- La recurrente se encontraba materialmente imposibilitada para conocer, de manera previa a la transmisión, que las conferencias matutinas pudieran contener información considerada como propaganda gubernamental; de ahí que no se podía ejercer un deber de cuidado como lo sostuvo la Sala Especializada. Ella misma consideró que en las conferencias transmitidas los días 11, 15, 22, 24 y 25 de septiembre del año pasado, no se había difundido

propaganda gubernamental; esto es, realizó un análisis de las conferencias y verificó si contenían propaganda gubernamental o no.

- Además, es materialmente imposible que en una transmisión en vivo se pueda conocer el contenido, a diferencia de una transmisión diferida, en la que se puede elegir el material que puede ser difundido. Razón por la cual, si la Sala Especializada pretende que de manera discrecional se deje de cumplir con una de las funciones encomendadas a Canal Once, ello resulta contrario a la fracción IV, del artículo 219 del Reglamento Interno del IPN, el cual dispone que la concesionaria deberá difundir información acerca de acontecimientos nacionales e internacionales.

Individualización de la sanción

- La sentencia reviste una falta de fundamentación y motivación. Además, vulnera el principio de exacta aplicación de la ley porque no se señalaron los motivos ni fundamentos por los cuales se consideró que las conductas infractoras debían ser consideradas como graves ordinarias y, en consecuencia, imponer la multa.
- Si la autoridad responsable advirtió la inexistencia de elementos que revelaran la intención o dolo de la recurrente de vulnerar las normas electorales, no debió sancionarla.
- La Sala Especializada se excedió al imponer una multa en términos del artículo 456, párrafo 1, inciso g), fracción II, de la LGIPE, toda vez que esa figura no está prevista en la ley; esto es, que la conducta sea considerada como grave ordinaria. Para que una conducta sea grave se debe configurar los supuestos previstos en el artículo 452, párrafo 1, incisos a) y b) de la LGIPE, sin que esté comprendida la propagada gubernamental. En este sentido, sostiene que no incurrió en venta de tiempo de transmisión, menos aún difundió propaganda política ni electoral ni le fue pagada o de manera gratuita como tampoco por personas distintas al INE.
- La autoridad responsable no individualizó correctamente la sanción en términos del artículo 458, párrafo 5 de la LGIPE, porque no

consideró debidamente las condiciones económicas de la recurrente, por una parte, debido a que tiene una concesión de uso público. Por otra, los recursos asignados se encuentran en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que se destinan al cumplimiento de sus funciones. Además, no tomó en consideración que en el oficio DCPYRF/103-6166/2019, señala para el mes de diciembre la cantidad de $31,429,072 (treinta y un millones cuatrocientos veintinueve mil setenta y dos pesos 00/100 M.N.), no obstante, en dicho oficio se desglosan las cantidades que se destinarán a cada rubro tales como servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y actividades de apoyo administrativo. La administración de recursos que realizada la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) se realiza con base en las necesidades de las áreas que integran al Canal Once, las cuales están calendarizadas y varían de manera mensual. A la fecha en que le fue notificada la sentencia, la recurrente ya no contaba con presupuesto, dado que los remanentes habían sido reintegrados a la Tesorería de la Federación, para lo cual adjunta el oficio DAF/1117/20 con fecha del veintiséis de diciembre de dos mil veinte.

- Refiere que la sanción es ilegal y la deja en estado de indefensión, dado que se afectan el cumplimiento de las funciones sustantivas que tiene encomendadas.

Incongruencia

- La sentencia es incongruente porque se sanciona a la recurrente por transmitir de más las conferencias con contenido de propaganda gubernamental, mientras que no se sanciona a las otras concesionarias que hicieron transmisiones parciales.
- Aduce la supuesta incongruencia porque en la parte considerativa se sanciona por haber difundido trece días propaganda gubernamental en periodo prohibido, pero al momento de resolver señala que únicamente se hizo los días 7, 8, 9, 10, 14, 17, 18, 21 y 23 de septiembre del año pasado.

- De igual forma es incongruente la sentencia al señalar que las conferencias matutinas (en la modalidad de preguntas y respuestas) constituyen un ejercicio periodístico. En tanto que la parte expositiva (en las que posteriormente se abra la ronda de preguntas y respuestas), no corresponde a un ejercicio periodístico; lo cual, en su perspectiva, es contrario a “la libertad editorial e informativa con la que cuentan los medios de comunicación para definir sus contenidos”.
- La sentencia es incongruente porque, por una parte, impone una multa a la recurrente por difundir propaganda gubernamental, y en otra, se resuelve que el presidente de la República no tiene responsabilidad en la promoción personalizada dado que se trató de un ejercicio de rendición de cuentas.

Obscuridad y exhaustividad

- La sentencia es obscura porque no se precisa cuáles son los promocionales que supuestamente la recurrente no transmitió.
- La recurrente en su comparecencia de doce de octubre del año pasado ante la autoridad instructora proporcionó los logs de transmisión de la repetidora, conforme al cual se acredita que efectivamente se transmitieron los promocionales del INE los días 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23 y 24 de septiembre del año pasado, lo cual no fue analizada por la Sala Especializada.

Carga y valoración de pruebas

- La sentencia impugnada vulnera el principio de legalidad debido a que la Sala responsable le confiere valor probatorio a las pruebas para tener por acreditado la propaganda gubernamental, mientras que, de manera incongruente, refiere que esas mismas pruebas son insuficientes para acreditar los hechos denunciados al presidente de la República. De igual manera, aduce que la Sala responsable dejó de analizar que el quejoso tenía la carga de la prueba. Por último, omitió pronunciarse respecto de las pruebas de la recurrente.

Omisión de estudio de alegatos

- Sostiene que se le deja en estado de indefensión porque la Sala responsable no tomó en consideración los alegatos de la recurrente.

4.4. Materia de análisis

La controversia se analizará con la presentación de un marco normativo general, relacionado con los principios de equidad e imparcialidad que rigen la contienda electoral, respecto del cual se desprenden conclusiones relevantes para el análisis de los agravios de tipo sustantivo.

Posteriormente, se estudiarán los agravios relacionados con el contenido de las conferencias mañaneras, la propaganda gubernamental y las consecuencias jurídicas que se desprenden para los recurrentes.[5]

V. Estudio

5.1. Propaganda gubernamental y conferencias mañaneras

En este apartado se analizarán únicamente los motivos de agravio que plantean las concesionarias derivado de la sanción que les fue impuesta por la difusión de las conferencias mañaneras con contenido de propaganda gubernamental en periodo prohibido. Esto, dado que, son quienes acuden a esta instancia a controvertir la sentencia de la Sala Especializada debido a que resienten una afectación en su esfera jurídica a partir de la sanción que les fue impuesta; sin que este análisis comprenda cuestiones que no forman parte de la litis y que tampoco fueron impugnadas por quien tuviera interés jurídico.

Marco normativo general

Los principios de equidad e imparcialidad que rigen en una contienda electoral

[5] En términos de la tesis de jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

El artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución general establece que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales así como locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se deberá suspender 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 en la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, así como relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En ese sentido, en el artículo 41 constitucional se dispuso una **prohibición temporal** a los gobernantes y gobiernos durante el tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta la fecha de la jornada electoral, a la difusión de propaganda gubernamental.

En cambio, en el artículo 134 constitucional, se establecieron **obligaciones y prohibiciones permanentes,** respecto del uso correcto de los recursos económicos que disponen la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones de la Ciudad de México, con el fin de que se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, que deben ser observadas en todo momento.

Por tanto, las prohibiciones previstas en el artículo 41 constitucional son de carácter temporal, en la medida en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la fecha de la jornada electoral, mientras que, los mandatos y prohibiciones previstos por el diverso 134 de la Constitución general tienen un carácter permanente, porque son vigentes dentro y fuera de un proceso electoral.

Ahora bien, los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 constitucional además incorporan normas de contenido electoral sobre temas distintos, con los siguientes propósitos:

- Presupuestal: tutela los recursos de la hacienda pública y el gasto de gobierno en propaganda gubernamental.
- Rector: a fin de que la propaganda tenga carácter institucional y fines informativos.
- Electoral: busca controlar y restringir el uso de la propaganda con fines personales o electorales.

a) Principio de imparcialidad (párrafo séptimo 134 constitucional)

Se establece la obligación para los servidores públicos, y para la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México para que utilicen los recursos con fines institucionales, y no se utilicen para promover, o afectar a alguna persona o proyecto político, de manera que no se afecte la equidad en la contienda.

Esa disposición constitucional se conoce como principio de imparcialidad o neutralidad electoral, y comprende también a las actividades comunicativas, a través de las cuales se pueda generar alguna influencia o injerencia en el electorado.

De manera similar, en el Código de Buena Conducta en Materia Electoral elaborado por la Comisión de Venecia se recoge el principio de “igualdad de oportunidades” que implica garantizar las mismas oportunidades entre los partidos y candidatos, y la neutralidad de las autoridades.[6]

En esa misma tónica, la SCJN[7] al analizar los debates legislativos de la reforma constitucional al artículo 134 constitucional del 13 de noviembre de 2007 consideró que la intención que persiguió el Órgano Reformador fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o

[6] La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) es el órgano consultivo del Consejo de Europa, responsable de brindar asesoría legal sobre cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los derechos fundamentales entre sus estados miembros.
[7] Tribunal Pleno, sentencia pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, resuelta en sesión de primero de diciembre de dos mil nueve.

candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

Respecto del artículo 134 de la Constitución general, se determinó que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen fuera institucional, esto es, que en ella no debía promoverse la imagen personal de los servidores públicos, para evitar que utilizaran su cargo en beneficio de ambiciones personales de índole política.

Así, el alto tribunal señaló que el propósito del precepto en comento era poner fin a la indebida práctica de que las personas servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que fuera el medio para su difusión, pagada con recursos públicos, o utilizando los tiempos del Estado en radio y televisión, para la promoción personal, por lo que ésta no podría incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de los servidores públicos.

Asimismo, se determinó que la imparcialidad de las y los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Constitución general, a fin de que el Congreso de la Unión determinara en las leyes, las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.

A nivel legal, la prohibición prevista en el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional se incorporó por primera vez en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[8] de enero de dos mil ocho, y posteriormente se conservó en idénticos términos en el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada en mayo de dos mil catorce.

A partir de esas normas constitucionales y legales se generó una competencia de las autoridades electorales, para conocer del incumplimiento al principio de imparcialidad, cuando la conducta afecte la

[8] En adelante, COFIPE.

equidad de la competencia entre los partidos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.

b) Promoción personalizada (párrafo octavo 134 constitucional)

En esa norma se establece una obligación para que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos de cualquiera de los órganos de gobierno, tengan carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Por ello, no se deben incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Originalmente esa directriz constitucional se recogió por primera vez en el artículo 347 del COFIPE de enero dos mi ocho señalando que, en esencia, constituye una infracción electoral, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, durante los procesos electorales que contravenga el párrafo octavo del artículo 134 constitucional. Así también, el artículo 449, inciso e) de la LEGIPE conservó la disposición en similares términos.

No obstante, en su momento, esta Sala Superior aprobó la Jurisprudencia 12/2015 de rubro: "*PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA*" en la cual, se estableció como un elemento temporal para identificarla, la necesidad de realizar un análisis de la proximidad del debate, con el fin de darle mayor especificidad y certeza respecto a su influencia en el proceso electivo.

Los precedentes que originaron la jurisprudencia estudiaron la probable infracción relativa al uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada a través de la publicación de gacetillas en distintos periódicos de circulación nacional, sin que i) se realizara un análisis de lo que se requiere para que un acto que se lleve a cabo fuera de proceso electoral, afecte una contienda, o ii) se hiciera especial mención sobre que algunas gacetillas se publicaron previo al inicio de los procesos electorales.

Por tanto, la infracción prevista en el párrafo séptimo es diversa a la del párrafo octavo, ambas del artículo 134 constitucional, porque en el primer caso, se busca evitar que los servidores y/o poderes públicos alteren o afecten la equidad de la competencia electoral durante los procesos electorales; mientras que, en la segunda hipótesis normativa, se prohíbe el uso de recursos públicos para la promoción personalizada de las y los servidores públicos.

c) Criterios jurisprudenciales

Si bien, los principios de neutralidad e imparcialidad en el uso de los recursos públicos deben ser analizados en el contexto específico de cada caso, resulta relevante tomar en consideración los criterios jurisprudenciales y diversos precedentes en los que esta Sala Superior ha analizado la licitud e ilicitud de diversas manifestaciones de funcionarios públicos y de supuesta propaganda gubernamental prohibida, a la luz de los principios mencionados y de la libertad de expresión.

La línea jurisprudencial vigente se conforma de los criterios siguientes:

- Los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.[9]
- La sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato no está restringida en la ley, en tanto que esa conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos públicos.[10]
- La intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulneran los

[9] Ver. Jurisprudencia18/2011 de rubro: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”

[10] Ver. Jurisprudencia 14/2012 de rubro: “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”. Ese criterio ha sido recientemente reiterado en el SUP-REP/45/2021.

principios de imparcialidad y equidad, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.[11]

- Las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios.[12]
- No existe deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, pero en su entrega o ejecución deben observarse los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.[13]
- La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político.[14]
- La actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución general.[15]
- La información pública de carácter institucional puede difundirse en Internet y en redes sociales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocione a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo

---

[11] Ver. Jurisprudencia 38/2013 de rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”

[12] Ver. Jurisprudencia 10/2009 de rubro: “GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL”.

[13] Ver. Jurisprudencia 19/2019 de rubro: “PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”

[14] Ver. Tesis L/2015 de rubro: “ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES”.

[15] Ver. Tesis V/2016 de rubro: “PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”.

> constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.[16]

En ese contexto, la Sala Superior ha establecido diversos criterios para definir los alcances de las restricciones dispuestas en el artículo 41 y 134 constitucionales, atendiendo a la naturaleza de las funciones del servidor público (actual integración), a criterios más casuísticos como la temporalidad (proceso electoral), o al tipo de declaración (entrevista) o propaganda involucrada (material audiovisual), según se expone a continuación:

No.	Año	Expediente	Cargo	Hechos	Criterio
1	2019	SUP-REP-109/2019	Presidente de la República coordinador de comunicación y vocero de gobierno de la República	Difusión en Twitter y YouTube, en periodo de veda electoral, de videos en los que aparecía el presidente de la República, aludiendo al triunfo de Morena en el proceso electoral 2018, así como los logros de gobierno alcanzados. **Temporalidad:** veda electoral	El recurrente se limitó a manifestar de forma genérica y sin pruebas que no se está en presencia de un ejercicio de libertad de expresión e información, sin argumentar que el contenido de la propaganda no presentaba información relacionada con alguna acción concreta del gobierno, toda vez que se limitaron a expresar argumentos genéricos. La presentación del documento "Rescatemos a México", no constituye propaganda gubernamental, tampoco promoción personalizada, ni se advirtió el uso de recursos públicos para afectar la equidad. Respecto al resto de los agravios, con relación a la naturaleza gubernamental del documento, así como respecto a la incidencia en los procesos electorales, se declararon ineficaces.
2	2019	SUP-REP-37/2019	Presidente de la República y Secretario de Turismo	Difusión de un vídeo relativo a la "Estrategia Nacional de Turismo 2019-2014", en el que aparece la imagen del presidente de la República y el logotipo de Morena. **Temporalidad:** iniciados los procesos electorales locales 2018-2019	La Sala Superior confirmó la resolución, al considerar que no existió promoción personalizada por parte del presidente de la República, porque: A pesar de que apareció su imagen en el material audiovisual no se advertía una posible incidencia en algún proceso electoral. Se consideró que el material constituía propaganda gubernamental por emanar de una dependencia de gobierno y porque su contenido alude a una estrategia de turismo, además de emanar de las cuentas oficiales, donde puede tener lugar la infracción de promoción personalizada, pero en el caso no se acreditó porque no exaltó logros, atributos o cualidades del presidente de la república que pudieran incidir en algún proceso electoral.
3	2019	SUP-REP-113/2019	Presidente municipal	La Presidenta Municipal asistió a un evento en día inhábil, pero hizo	La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de

[16] Ver. Tesis XIII/2017 de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL".

				manifestaciones a favor del candidato. **Temporalidad:** evento de campaña	preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que equivale a decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político, como es el caso del Poder Ejecutivo. Esta prohibición toma en cuenta los recursos gozados en forma de **prestigio o presencia pública** que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo. Sin embargo, deben ponderarse en cada caso, puesto que de un punto de vista cualitativo resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté bajo análisis, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares y determinar el especial deber de cuidado que deben observar el desempeño de sus funciones para evitar poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.
4	2019	SUP-REP-87/2019	Diputado federal (Mario Delgado)	Difusión de un video en Facebook en periodo prohibido en el que se manifestó a favor de su partido político. **Temporalidad:** veda electoral	El solo hecho de que el actor ostente el cargo de servidor público, no implica por sí mismo una violación a la imparcialidad, siempre que no se involucre el uso de recursos públicos y no se ejerza presión o condicionamiento respecto del ejercicio de las funciones públicas que ejerce. En ese sentido, la libertad de expresión, y particularmente aquélla que se desarrolla en el contexto del debate político, cuenta con restricciones que permiten la protección no solo de otros derechos fundamentales, sino también de diversos principios que hacen posible la celebración de elecciones libres, auténticas equitativas e imparciales. Por tanto, si bien la Sala Superior ha reconocido la existencia de esos límites a la libertad de expresión, también ha sido enfática en que, al tratarse de restricciones a un derecho humano, su modulación debe ser acorde a lo establecido por el artículo 1° constitucional, esto es, realizando una interpretación que lesione en la menor medida posible al derecho humano en juego.
5	2019	SUP-REP-15/2019	Senador de la República con Licencia (Jaime Bonilla)	Entrevista otorgada en un noticiero local en la que se hizo referencia a los programas sociales del gobierno federal y su impacto en el ámbito local. **Temporalidad:** precampaña.	Es necesario considerar la doble calidad del sujeto denunciado (senador y precandidato a la gubernatura). Asimismo, es indispensable que en su carácter de legislador guarde mesura y prudencia discursiva en las expresiones que realiza en entrevistas y evite favorecer en modo alguno a cualquier candidatura (incluso la propia).
6	2018	SUP-REP-163/2018	Jefe de Gobierno y Gobernador	Aparición de Jefe de Gobierno y Gobernador en un promocional en apoyo a un candidato a la presidencia de la República. **Temporalidad:** campaña.	Para determinar la comisión de irregularidades es necesario atender a la naturaleza del cargo y la función pública. De esta manera, es dable considerar que hacer del conocimiento público la opinión está dentro de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, en relación con temas como las campañas políticas, y el voto informado; sin embargo, quienes ocupen determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su posición de relevancia o mando, como ha sido

					indicado, están sujetos en ocasiones a la restricción o limitación de tales derechos. De forma específica, **quienes ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres** niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.
7	2018	SUP-REP-21/2018	Jefe de Gobierno de la Cd Mx.	Reunión de diversos servidores públicos en el palacio del ayuntamiento en que se trataron diversos temas del proceso electoral, y la difusión en Twitter de la unidad alcanzada en relación con la posible candidatura de Miguel Ángel Mancera. **Temporalidad:** de forma previa al inicio de las precampañas.	Asimismo, se señaló que los temas político-electorales son parte del ámbito de la política y no resultan ajenos a las funciones de los servidores públicos, por lo que la difusión de la reunión y los temas tratados mediante redes sociales no resultaba ilegal. Se fijó el criterio de que los servidores públicos tienen el derecho de participar en la vida política de sus respectivos partidos, siempre que ello no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones o una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad mediante conductas específicas.
8	2018	SUP-REP-162/2018	Senadores, diputados federales y locales	Asistencia de servidores públicos a evento de precampaña con militancia en el que se solicitó el apoyo de delgados en favor de José Antonio Meade, en días y horas hábiles. **Temporalidad:** precampaña	Se atiende a la naturaleza del cargo y la función pública. El principio de neutralidad en materia electoral de los poderes públicos regulado en la Constitución general proscribe cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos para incidir en las preferencias electorales, por lo que los servidores públicos deben abstenerse de utilizar recursos públicos para fines proselitistas, porque el propósito de la norma en comento se dirige a que los recursos públicos asignados se utilicen para el fin propio del servicio público correspondiente. Así también, ha establecido, a partir de un punto de vista cualitativo, que resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté bajo análisis, en este caso legisladores, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.
9	2015	SUP-REC-503/2015	Gobernador	Nulidad de elección de diputación federal por presencia del Gobernador en casillas del distrito el día de la jornada electoral. **Temporalidad:** jornada electoral.	La circunstancia de que el Gobernador, como titular del ejecutivo estatal, manifieste su apoyo público a los candidatos de una fuerza política el día de la jornada electoral empleando para ello recursos públicos, implica, por sí mismo, una violación sustancial al principio democrático y al de imparcialidad, considerando que por su función y relevancia pública el Gobernador de una entidad federativa tiene un especial deber de cuidado respecto de salvaguardar tales principios en su propio actuar, a fin de evitar cualquier posible puesta en riesgo o lesión a esos u otros principios constitucionales vinculados al proceso electoral, máxime durante el desarrollo de la propia jornada electoral. En este sentido, el análisis de la conducta de un Gobernador debe ser más estricto respecto a la posible incidencia que sus actos puedan tener durante la jornada electoral, siendo que una conducta de tales sujetos que incida de manera

					sustancial en dicho principio adquiere un carácter determinante en atención al sujeto implicado. El análisis de las conductas que puedan suponer una vulneración al principio de imparcialidad en el servicio público **requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales** a fin de evitar supuestos de fraude a la ley o a la Constitución, so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos.
10	2014	SUP-RAP-105/2014	Gobernador	En una entrevista de radio el Gobernador dijo que los grupos delincuenciales se están agrupando en otros partidos que no eran el PRI, en el proceso electoral. **Temporalidad:** días antes del inicio de las campañas electorales	Este Tribunal ha validado los límites a la intervención del gobernador de un Estado en las elecciones, cuando tienen por objeto favorecer a un partido o candidato, sin que constituyan una restricción indebida a su libertad de expresión, toda vez que goza de dicha libertad fundamental en la medida en la que no interfiera sustancialmente con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Máxime que, como gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, además de que la investidura de dicho cargo le otorga una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que implican un ejercicio especialmente responsable de la libertad de expresión, para evitar romper con el principio democrático de equidad en el proceso electoral.
11	2012	SUP-RAP-405/2012	Presidente Municipal	En una entrevista de radio el funcionario manifestó apoyo en favor de candidato a la Presidencia, durante periodo de campaña. **Temporalidad:** campaña.	Ahora bien, no pasa inadvertido que las referidas declaraciones fueron emitidas como resultado de preguntas formuladas por un reportero. Ello en modo alguno justifica ni sustrae a los servidores públicos de la observancia rigurosa del principio de imparcialidad a que se refiere el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República. El referido mandato opera todo el tiempo, pero con especial énfasis, en el desarrollo de los procesos electorales, atendiendo a la influencia que, en perjuicio del principio de equidad, tienen sobre el electorado. Además, a diferencia de los partidos políticos, los servidores públicos cuando participan en actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones deben tener **especial cuidado**, si los medios de comunicación, en ejercicio de las libertades de prensa, expresión y el derecho a la información, los cuestionan sobre temas que involucran sus funciones y los relacionan con los procesos electorales.
12	2012	SUP-RAP-318/2012	Secretario de Economía	Entrevistas y rueda de prensa en la que realizó comentarios denigrantes en contra de otros partidos políticos. **Temporalidad:** campañas.	Además, a diferencia de los partidos políticos, los servidores públicos cuando participan en actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones deben tener especial cuidado, si los medios de comunicación, en ejercicio de las libertades de prensa, expresión y el derecho a la información, los cuestionan sobre temas que involucran sus

					funciones y los relacionan con los procesos electorales. De otro modo, al desplegar una conducta no regida por el principio de imparcialidad, el servidor público se estaría convirtiendo en un contendiente político dentro del proceso electoral federal, siendo que tales conductas fueron desterradas por el Poder Revisor de la Constitución al reformar el ordenamiento supremo, de acuerdo con el decreto del año dos mil siete, al que se ha hecho referencia con antelación. Por tanto, no resultan aplicables al caso particular, los criterios diferenciadores entre “opiniones” y “hechos”, así como la aplicación o no del canon de veracidad, porque se insiste, los servidores públicos están obligados a observar una conducta de absoluta imparcialidad, especialmente, durante los procesos electorales.
13	2011	SUP-RAP-545/2011	Presidente de la República	Publicación de entrevista al presidente en el New York Times, no se dio en el contexto de campañas ni precampañas. **Temporalidad:** no tiene vinculación con una precampaña o campaña específica.	En ese orden de ideas, se debe tomar en cuenta que las respuestas del presidente de la República se dan en el contexto de una entrevista, y que, si bien en la misma se hizo referencia a determinados sujetos o partidos políticos, ello fue producto de preguntas directas formuladas por el entrevistador, pretendiendo dar seguimiento al desarrollo de la propia entrevista. En ese sentido, se considera que las expresiones en análisis y que son motivo de la queja primigenia ante el Instituto Federal Electoral, no pueden considerarse como un acto de precampaña electoral ni en consecuencia propaganda de precampaña. Tener en cuenta esta temporalidad es relevante, pues ello hace patente que, las manifestaciones denunciadas no se hicieron en el contexto de las campañas, lo cual implicaría un control más estricto por parte de la autoridad administrativa electoral federal sobre los actos de un funcionario público, que en eso entornos temporales pudieran significar la conculcación de la normativa constitucional y legal en materia electoral.

14	2010	SUP-RAP-119/2010	Presidente de la República	Mensaje en cadena nacional en periodo de campaña. **Temporalidad:** campaña.	Cuando un funcionario público difunde logros, programas o proyectos de Gobierno ante medios de comunicación cuya cobertura alcanza a los electores de un proceso electoral local o federal, implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, incluso cuando ésta sea difundida a manera de cobertura noticiosa. Esta infracción resulta particularmente clara si además el contenido del mensaje está dirigido a la opinión pública o a los electores en general. Por ello es que los destinatarios de la prohibición de difundir propaganda gubernamental deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser difundidos por los medios de comunicación, so pena de incurrir en una infracción a la prohibición en comento. El funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable; por ello, la importancia de que en el caso se consideren como elementos sustanciales la difusión de referencia y el periodo en el que se emitió el mensaje en comento, lo primero, por la cantidad de personas a que pueda llegar la comunicación, y lo segundo, porque a mayor proximidad de la jornada electoral es más factible que tenga una incidencia en la opinión del electorado.

d) Conclusiones normativas

Del marco normativo, jurisprudencial y de los precedentes previamente referidos y, para efectos de claridad en el estudio de los agravios, se concluye que:

- La prohibición para la difusión de propaganda gubernamental prevista en el **artículo 41** constitucional **tiene un carácter temporal**, delimitado por el espacio que comprenden las campañas electorales y hasta la fecha de la jornada electoral. Con las excepciones correspondientes a las campañas de información de las autoridades electorales, las de servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
    - Es posible difundir información pública de carácter institucional en portales de internet, aún en periodos de

campaña y de veda electoral, siempre que no se posicione a favor o en contra a alguna opción política o electoral[17].

- En periodo de veda está prohibida la difusión de propaganda gubernamental en la que se aluda a acciones de gobierno o logros de gobierno[18].
- La difusión de propaganda electoral en periodo de veda por medio de redes sociales también vulnera la norma[19].
- En periodos de campaña, la comunicación institucional con la ciudadanía es únicamente respecto de información que se estime indispensable debido a la proximidad de la jornada electoral y a la mayor posibilidad de incidencia en el electorado[20].
- La manifestación pública de la persona titular del poder ejecutivo respecto de las candidaturas de cierta fuerza política el día de la jornada, utilizando recursos públicos, en sí misma es violatoria del principio democrático[21].

- Las normas previstas en el **artículo 134** constitucional respecto del uso **correcto de los recursos económicos** que dispongan las y los servidores públicos y los fines institucionales que caracterizan a la propaganda gubernamental, **son de carácter permanente**.
  - Para incurrir en esta prohibición y actualizar la competencia electoral deben exaltarse logros, atributos o cualidades del funcionario público y demostrarse su incidencia en algún proceso electoral[22].
  - La propaganda gubernamental debe evitar exaltar logros, atributos o cualidades de un funcionario público que pudieran incidir en algún proceso electoral[23].

---

[17] Tesis XIII/2017 citada.
[18] Véase, SUP-REP-109/2019.
[19] Véase, SUP-REP-87/2019.
[20] Véase, SUP-RAP-119/2010.
[21] Véase, SUP-REC-503/2015.
[22] Véase, SUP-REP-37/2019.
[23] Véase, SUP-REP-37/2019.

- Para analizar la posible vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad es necesario considerar, en cada caso, la naturaleza del cargo[24].
- Los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política del país siempre que, con ello, no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral[25].
- Los límites a la intervención de los funcionarios públicos en los comicios no constituyen una restricción indebida a su libertad de expresión porque con su actuación no puede interferir en el ejercicio de otros derechos como son los derechos político-electorales de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad[26].
- Los servidores públicos al desempeñar sus funciones deben tener especial cuidado y prudencia discursiva ante cuestionamientos de los medios de comunicación relacionados con sus funciones y su relación con procesos electorales[27].

- Los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 constitucional tienen contenido electoral y comprenden los siguientes propósitos:
  - **Presupuestal**: tutela los recursos de la hacienda pública y el gasto de gobierno en propaganda gubernamental,
  - **Rector**: a fin de que la propaganda tenga carácter institucional y fines informativos, y
  - **Electoral**: que busca controlar y restringir el uso de la propaganda, fuera o dentro de los procesos electorales para evitar que se utilice con fines personales.
- El párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece un mandato para que los recursos públicos se utilicen con fines

[24] Véase, SUP-REP-113/2019, SUP-REP-162/2018, SUP-REP-163/2018.
[25] Véase, SUP-RAP-21/2018.
[26] Véase, SUP-RAP-105/2014.
[27] Véase, SUP-REP-15/2019, SUP-RAP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-318/2012, SUP-RAP-545/2011.

institucionales y no se afecten o beneficien personas o proyectos políticos, de manera que no se influya en la equidad de la contienda electoral (principio de imparcialidad).

- El párrafo octavo del artículo 134 constitucional determina que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos de cualquiera de los órganos de gobierno debe tener carácter institucional y fines informativos, sin que se puedan incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

5.2. Contenido de las conferencias mañaneras

La comunicación y la propaganda gubernamental son esenciales para informar la actividad del gobierno y acercar información útil a la sociedad. Los gobiernos "utilizan a los medios de comunicación de masas como uno de los principales canales de emisión de mensajes persuasivos".[28]

En la práctica los gobiernos recurren a distintos mecanismos de comunicación para difundir información gubernamental o institucional a distintos sectores de la población.

La comunicación gubernamental es un género muy amplio y no está exento de debates respecto de qué es y qué no es, pues incluye muchas, y diversas modalidades. Mientras que, la propaganda gubernamental es una especie o modalidad de comunicación más concreta.

Aunque toda propaganda gubernamental es comunicación gubernamental, no toda comunicación gubernamental es propaganda gubernamental. Por tanto, comunicación y propaganda gubernamental son género y especie, respectivamente, y no sinónimos de lo mismo.

Las conferencias matutinas corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas por él elegidos con

[28] Consúltese, García Beaudoux, Virginia y D´Adamo, Olando, *Comunicación política y campañas electorales Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo*, versión electrónica disponible en: https://www.redalyc.org/pdf/726/72620204.pdf

formato libre en cuanto al contenido, y las y los representantes de los medios de comunicación a quienes el presidente elije dar la palabra para formular preguntas. Es decir, el propio presidente conduce la interacción con los medios de comunicación.

Ahora bien, esta Sala Superior considera relevante destacar que, las conferencias matutinas del presidente de la República son una forma peculiar de comunicación social implementada a partir del tres de diciembre de dos mil dieciocho.

Si bien las conferencias de prensa gubernamentales son relativamente comunes, no así en el formato y la periodicidad con las que se han venido desarrollando por la presidencia de la República en los últimos años. Esto es, ordinariamente, de lunes a viernes desde las siete de la mañana, abordando una amplia variedad de temas vinculados con la actividad gubernamental y con la participación de reporteras y reporteros.

Lo cual, si bien en principio se trata de información de interés público, ésta **no puede sustraerse del marco constitucional y legal vigente**, en particular, del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución general.

Esas conferencias matutinas son producidas a través del **Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE)**[29], quien es el órgano responsable de generar la producción audiovisual de las actividades públicas del Titular del Poder Ejecutivo Federal, y se ponen a disposición vía satelital de los medios de comunicación social.

En ese sentido, resulta relevante para el presente asunto destacar que los medios de comunicación social (con mayor énfasis la radio y la televisión), eligen de manera **voluntaria** tomar la señal para incluir los contenidos (completos o parciales) de las conferencias matutinas en su programación. Pues no existe una obligación legal para que lo hagan.

[29] Órgano administrativo desconcentrado que está adscrito a la Presidencia de la Republica.

5.3. Clasificación de las conferencias en tres modelos

Los recurrentes refieren que la clasificación en tres modelos de comunicación no es clara, ni se realiza un estudio para explicar por qué estamos ante propaganda gubernamental. Además de que ello genera un trato desigual entre las concesionarias, dependiendo si transmitieron total o parcialmente las conferencias matutinas.

También alegan que la autoridad responsable no justificó por qué algunas de las conferencias mañaneras se consideraron como propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido.

Tesis de la decisión

El motivo de agravio es esencialmente **fundado** porque fue incorrecta la clasificación de las conferencias mañaneras realizada por la Sala Especializada para identificar el tipo de comunicación gubernamental, a partir de las modalidades en que se transmite, y no así respecto del análisis de su contenido.

Consideraciones que sustentan la decisión

De la resolución impugnada, se advierte que la responsable analizó el formato de las conferencias denunciadas e identificó tres modalidades de realización:

1. Cuando el presidente de México y/o integrantes de su gabinete tratan temas de interés o de relevancia pública y posteriormente inicia un ejercicio de preguntas y respuestas.
2. Cuando solamente el Ejecutivo Federal y/o integrantes de su gabinete exponen ciertas temáticas.
3. Cuando únicamente se realiza un ejercicio de preguntas y respuestas.

A juicio de esta Sala Superior, dichas modalidades resultan incorrectas por sí solas para determinar cuando estamos ante propaganda gubernamental,

porque en este caso, no es el formato lo que lo determina, sino fundamentalmente el contenido de las conferencias.

Esta Sala Superior ha sostenido que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, 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 por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional.[30]

Así también conforme a la tesis de jurisprudencia 18/2011, de rubro: **"***PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD***.**", esta Sala Superior ha determinado que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y, en consecuencia, los supuestos de excepción deben cumplir los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera se puede soslayar la normativa constitucional y legal en la materia.

Sobre la regla general, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha establecido excepciones a la prohibición difusión de propaganda gubernamental a partir de supuestos muy específicos, como el caso de las emergencias sanitarias, promoción turística, campañas de educación o de impuestos o de tipo educativo, protección civil en casos de emergencia, comunicación social, y en general, mensajes inexcusables o necesarios,

[30] Véase las sentencias de los juicios y recursos SUP-JRC-108/2018, SUP-REP-156/2016, SUP-REP-622/2018, y SUP-REP-37/2019.

siempre y cuando se respeten los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.[31]

Si bien la Sala responsable enumeró de manera general el contenido de las nueve conferencias matutinas denunciadas, no analizó de manera pormenorizada su contenido para determinar si, con independencia de si hubo preguntas y respuestas por parte de las y los reporteros en esos eventos, las y los funcionarios involucrados difundieron contenidos con las características de la propaganda gubernamental.

En efecto, lo relevante en materia electoral no es el tipo de formato comunicativo en que se produce la comunicación y la información en las conferencias matutinas -como lo advirtió la sala responsable-, sino el contenido lo que determina la propaganda gubernamental prohibida[32]. Las normas constitucionales en materia de comunicación y de propaganda gubernamental en materia electoral protegen la equidad de la competencia y la neutralidad de los gobernantes en el desarrollo de los procesos electorales.

Como se ha apuntado en líneas anteriores, la propaganda gubernamental es un ejercicio de información cuya naturaleza deriva de la intención intrínseca y/o manifiesta de informar logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y, en general, información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado.

En este estado de cosas, si durante el desarrollo de los procesos electorales y más específicamente, durante el periodo de campañas y hasta la jornada electoral, el contenido de las conferencias está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente

---

[31] Ver. SUP-RAP-140/2009, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2011, entre otros.
[32] La propia Constitución y leyes de la materia establecen las excepciones.

público, **estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, en principio, prohibida por el artículo 41 constitucional**.

De ahí que la clasificación de las conferencias mañaneras hecha por la Sala Especializada, a partir de si se realizó un ejercicio de preguntas y respuestas durante su desarrollo, no sea útil para distinguir si estamos ante propaganda gubernamental o ante un ejercicio informativo.

Lo cual es fundamental en el presente asunto, porque para determinar si las concesionarias incurrieron en la prohibición de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido, debe en primer lugar determinarse si estamos o no ante propaganda gubernamental.

Tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior en diversos precedentes, el criterio fundamental para advertir si estamos ante propaganda gubernamental implica un análisis del contenido del mensaje, y para determinar su permisión o prohibición en su difusión, si el tema tratado se ubica en alguna excepción legal a la propaganda gubernamental, así como el periodo de difusión y su relación con alguna etapa del proceso electoral.

Por ello se concluye que, para establecer en qué casos las conferencias matutinas tienen un contenido de propaganda gubernamental, el estudio debe hacerse caso por caso, y conforme al parámetro del escrutinio de la información en sí misma, para determinar si dicha información hace alusiones a propaganda gubernamental.

De ahí que sea **fundado** el planteamiento de la parte recurrente.

5.4. Incongruencia de la resolución y deber de cuidado de los concesionarios respecto de la transmisión de las conferencias matutinas

La parte recurrente alega que existe una incongruencia en la resolución ya que, a partir de los mismos hechos y elementos de prueba, la responsable le impone a la concesionaria una multa por difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido y, por otra parte, no se sanciona al

Ejecutivo Federal por las expresiones realizadas en las conferencias mañaneras que fueron difundidas.

La parte recurrente señala que, para la configuración de la infracción, la difusión de las conferencias se debió haber ordenado por alguna persona o autoridad.

El motivo de agravio es **fundado.**

Tesis de la decisión

Los agravios son esencialmente **fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida en lo que fue materia de impugnación,** porque la Sala Especializada analizó dogmáticamente, bajo parámetros normativos diferentes a los utilizados para las concesionarias, si las y los servidores públicos cometieron la infracción denunciada.

Por tanto, se actualiza una incongruencia interna en la resolución impugnada.

Consideraciones de la decisión

La Sala Superior ha sostenido[33] que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial y en los plazos y términos que fijen las leyes.

Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar a toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la controversia planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o

[33] Jurisprudencia 28/2009 de rubro: “CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24

introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que la sentencia no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho.

Por tanto, para demostrar una violación al principio de congruencia, debe ponerse de manifiesto que lo resuelto no coincide con lo planteado en la demanda o por alguna otra de las partes, que se introdujeron elementos ajenos a la litis planteada, o bien la existencia de contradicción entre lo considerado y lo resuelto, entre otras.

Caso concreto

En el caso, se advierte un error por parte de la autoridad sustanciadora al haber analizado la infracción relativa a las y los funcionarios denunciados por la posible comisión del ilícito consistente en difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Al respecto, el INE inició el procedimiento administrativo sancionador, a partir del escrito de queja presentado por el PAN en contra del presidente de la república, los canales de televisión 11 (XEIPN), 14 (XHSP) y 22 (XEIMT), así como a los concesionarios de radio y televisión particulares, por la difusión ininterrumpida de las conferencias conocidas como “mañaneras” en los estados con proceso electoral, a partir de los cuales se podría actualizar diversas infracciones consistentes en:

- Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido;
- Promoción personalizada gubernamental a favor del presidente de la República;
- Uso indebido de recursos públicos;
- Vulneración al principio de imparcialidad; e
- Incumplimiento de la transmisión de la pauta ordenada por el INE.

Sobre este punto, cabe destacar que de acuerdo con lo previsto por los artículos 470, 471 de la LEGIPE, 59, 61, 62 y 63 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, una vez recibida la queja o denuncia, y verificados los requisitos de admisión, la autoridad la Unidad Técnica Contenciosa del INE dictará las medidas para llevar a cabo una investigación preliminar, atendiendo al objeto y al carácter sumario del procedimiento, debiendo para tal efecto, justificar su necesidad y oportunidad.

Una vez admitida la denuncia, la Unidad Técnica, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos. Una vez concluida la audiencia, se remite de inmediato el expediente a la Sala Especializada con un informe circunstanciado para su resolución.

En ese sentido, tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior en la jurisprudencia 17/2009 de rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO Y ESPECIAL. EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAL CUÁL PROCEDE”, le corresponde a la autoridad electoral sustanciadora, analizar los hechos denunciados, a fin de determinar si se inicia un procedimiento ordinario o especial sancionador, y clasificar los hechos para establecer la presunta infracción desde un inicio del mismo.

La debida investigación en un procedimiento especial sancionador está íntimamente relacionada con la correcta integración de los expedientes, porque la primera parte del análisis integral del escrito de denuncia o queja tiene el objetivo de identificar los hechos que son susceptibles de actualizar una infracción en materia electoral y las líneas de indagación a seguir, para después desplegar las acciones necesarias para dilucidarlos, aportar los elementos conducentes para concluir si se trata de una infracción o no y, de forma destacada, identificar a las personas imputadas en aras de hacerlos

parte del procedimiento y asegurar la observancia de las garantías procesales de los involucrados.[34]

En ese sentido, aunque en los procedimientos sancionadores impere el principio dispositivo, la autoridad instructora cuenta con amplias facultades de investigación, para lo cual debe realizar un análisis integral de la denuncia para identificar y precisar todos los elementos fácticos que pudieran estar vinculados con la materialización de una infracción, apoyándose en los indicios o elementos que se aprecien de los medios de prueba que aporte la persona denunciante junto a su escrito.[35]

Asimismo, la autoridad resolutora está obligada a estudiar a partir de los elementos que configuran el ilícito administrativo, si los hechos denunciados y acreditados configuran la irregularidad materia del procedimiento.

En el caso, la Sala Especializada debió haber analizado la conducta atribuida a las y los servidores públicos a partir de los elementos que configura la infracción en cuestión. Es decir, determinar primero si se está ante propaganda gubernamental, y entones, analizar si ésta se difundió en entidades en periodo prohibido.

Contrario a lo anterior, la Sala Especializada únicamente consideró reprochable la conducta de la difusión de la propaganda gubernamental en periodo prohibido a las concesionarias que realizaron la transmisión de manera íntegra y/o ininterrumpida a partir de la clasificación realizada en tres tipos de conferencias, sin que se explicara por qué no le resultaba imputable a los funcionarios denunciados.

No obstante, la autoridad responsable, a pesar de estar obligada a analizar los hechos a la luz de la normativa electoral posiblemente vulnerada, omitió estudiar la conducta en contra del presidente de la República y de los demás

[34] Similares consideraciones sostenidas al dictar sentencia en los medios de impugnación SUP-JE-36/2021, SUP-REP-115/2019 y SUP-JDC-419/2018.
[35] Ver. Jurisprudencia 22/2013 de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.

funcionarios denunciados, **respecto de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**.

Cabe señalar que la prohibición constitucional prevista en el artículo 41 constitucional no está dirigida únicamente a las concesionarias de radio y televisión, sino que es una prohibición general dirigida a todos los niveles de gobierno y, por tanto, también incluye a las y los funcionarios públicos denunciados.

Es decir, la Sala Especializada dejó de analizar las conductas realizadas de manera autónoma por las y los funcionarios públicos, y atribuyó de manera dogmática la comisión del ilícito y la responsabilidad correspondiente únicamente a las concesionarias, como se advierte de los párrafos 96 a 100 de la resolución y que se transcriben a continuación:

> 96. Ahora bien, por cuanto hace a la **difusión de propaganda gubernamental**, en lo que respecta al Presidente de la República, se ha acreditado que tiene participación directa durante el desarrollo de las referidas conferencias de prensa, en las cuales se dan a conocer informes generales de actividades de su gobierno, logros alcanzados, avances de obras o proyectos y beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público del gobierno federal.
>
> 97. No obstante lo anterior, lo cierto es que no puede afirmarse que interviene en la difusión que de ellas hacen distintos concesionarios, ya que de las pruebas que obran en el presente expediente no se advierte, ni siquiera en grado de presunción, que el Titular del Ejecutivo hubiera ordenado o instruido que se realizara su transmisión a través de dichos medios de comunicación, siendo estos últimos quienes de manera voluntaria decidieron difundir en mayor o menor medida los contenidos de las referidas conferencias de prensa.
>
> 98. En este sentido, por cuanto hace al Director de CEPROPIE, así como al Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, se estima que no es posible atribuirles responsabilidad respecto de los contenidos de las conferencias ni de su difusión por parte de los concesionarios que las transmiten.
>
> 99. Lo anterior, en virtud de que de conformidad con los artículos Noveno Transitorio[36] del Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de

[36] **TRANSITORIO NOVENO.-** El órgano administrativo desconcentrado denominado Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, se adscribe a la Oficina de la Presidencia del titular del Ejecutivo Federal, por lo que se le transfieren los recursos humanos, financieros y materiales.
Las atribuciones del Centro de Producción de Programas Informativos Especiales, continuarán siendo ejercidas en los términos de las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento, hasta en tanto se emitan las disposiciones correspondientes.

> Gobernación, 2, inciso c), fracción VII y 103 del abrogado[37] Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el CEPROPIE, es un órgano administrativo desconcentrado que está adscrito a la Presidencia de la Republica, el cual se encarga, entre otras cosas, de coordinar y vigilar las grabaciones en video de las actividades públicas del titular del Ejecutivo Federal, para su difusión a través de la televisión y en los medios electrónicos de comunicación. Asimismo, proporciona una adecuada y oportuna cobertura de las actividades del titular del Ejecutivo Federal, mediante la coordinación y el establecimiento de convenios para la recepción y envío de las señales de televisión correspondientes.
>
> 100. Así, se puede concluir que dicho órgano desconcentrado es el encargado de coordinar, vigilar y generar la producción del material audiovisual de las actividades públicas del Presidente de México, como sucede en el presente caso, por lo que conforme a sus facultades legales únicamente pone a disposición de los medios de comunicación dicho contenido a través de su señal vía satélite.

Por tanto, le asiste la razón a la parte recurrente, en tanto que resulta incongruente que en la resolución impugnada únicamente se determine que las concesionarias incurrieron en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, sin que previamente se hubiera analizado si las y los funcionarios denunciados cometieron esa misma infracción.

De ahí que, la resolución impugnada carezca de congruencia interna, ya que no resulta lógico que se analicen bajo parámetros distintos, las conductas reprochables tanto a concesionarias como a servidores públicos, cuando las normas constitucionales y legales les resultan igualmente aplicables. Por tanto, debe revocarse la resolución en lo que fue materia de impugnación.

Por último, no pasa desapercibido para esta Sala Superior, que la materia de impugnación del presente asunto únicamente se refiere a las determinaciones y sanciones que fueron impuestas a algunas de las concesionarias por la Sala Especializada.

Por ello, en atención al principio *non reformatio in peius*, a través del cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la

---

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación Gobernación el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve. Disponible para su consulta en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019

[37] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dos de abril de dos mil trece y que fue abrogado por la publicación del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación el treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve. Disponible para su consulta en:
http://ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo99532.pdf

aplicación de las facultades de revisión, no es posible hacer más gravosa la situación de los denunciados en el presente asunto, pues la inexistencia de las conductas que se les atribuyeron a los funcionarios públicos quedó firme al no ser impugnada. Lo anterior, porque ante esta instancia ninguna parte actora legitimada en el proceso acudió a cuestionar su responsabilidad.

De ahí que no proceda una reposición de procedimiento para corregir las omisiones de la autoridad sustanciadora y de la Sala Especializada y, en consecuencia, deba revocarse la resolución de manera lisa y llana, por lo que hace a los razonamientos y a las sanciones impuestas a las recurrentes por la comisión de este ilícito.

Esa determinación no desconoce el carácter de las concesionarias como garantes en el sistema de comunicación político-electoral, ni el importante papel de los medios de comunicación en el espacio democrático como generadores de información, plural, abiertos y críticos para las sociedades democráticas, todo ello, dentro de los parámetros y límites de los principios y valores del Estado democrático.

Cabe recordar que este Tribunal Constitucional ha considerado que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes.

El periodismo en una sociedad democrática representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información, toda vez que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.

Por ello, las Salas de este Tribunal Electoral se encuentran obligadas por los criterios comunitarios a realizar interpretaciones normativas que favorezcan la libertad en el ejercicio de la labor periodística.

Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

De esta manera, la Sala Superior ha razonado que se debe presumir que las publicaciones periodísticas son auténticas y libres, salvo prueba concluyente en contrario, respecto de su autenticidad, originalidad, gratuidad e imparcialidad.

Los partidos políticos, candidatos y medios de comunicación gozan de manera indiscutible del principio de presunción de buena fe en sus actos, y los mismos por regla general se deben estimar como legítimos.

Sin embargo, cuando exista una situación que ponga en entredicho, de manera sería y objetiva, la licitud de ciertos actos llevados a cabo en el ámbito de una relación jurídica, tal situación legitima a las autoridades competentes para llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre los hechos, aunque con el pleno respeto al principio de la intervención mínima, así como al de proporcionalidad, entre el objeto de la investigación y las medidas adoptadas, para verificar la licitud del acto tutelado en la ley, y atenerse a los resultados para establecer las consecuencias jurídicas que correspondan.

Conforme al parámetro de regularidad constitucional, la Sala Superior ha estimado que la presunción de licitud de la que goza la labor de los periodistas tiene gran trascendencia en todos los juicios en los que se encuentre involucrada dicha actividad, debido a que:

- Le corresponde a la contra parte desvirtuar dicha presunción (carga de la prueba).

- El juzgador sólo podrá superar dicha presunción, cuando exista prueba concluyente en contrario (estándar probatorio).
- Ante la duda, el juzgador debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística (*In Dubio pro Diurnarius)*.

Esta Sala Superior ha precisado que la difusión de noticias, dada su naturaleza como actividad periodística goza de una presunción de constitucionalidad y legalidad; sin embargo, esa presunción no *es iure et de iure*, sino por el contrario, es *iuris tantum*, lo cual significa que admite prueba en contrario a efecto de evidenciar que no fue hecha al amparo de la libertad de información y de expresión y que actualiza una infracción a la normativa constitucional o legal en materia de electoral.

Lo anterior obedece a que en la Constitución General se prevé la libertad de expresión y de información, como derechos fundamentales de las personas.

En este tenor, siguiendo la línea de protección y garantía de equidad, en principio se considera que los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión.

Son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución.

A primera vista se debe considerar que la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y, por ello, la libertad de expresión y de información brindan una protección al libre ejercicio de la prensa, en cualquiera de sus formas (escrita, transmitida por radio o televisión, o albergada en Internet),

y siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, tal y como lo ordena el artículo 1º de la Constitución General.

Sobre la cobertura informativa, debe ponderarse que los agentes noticiosos gocen de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites que el propio artículo 6º de la Constitución prevé al efecto.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la tesis de jurisprudencia 15/2018, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.”

No debe perderse de vista que el modelo de comunicación político-electoral a través de la radio y la televisión tiene un rol fundamental en el sistema electoral mexicano para salvaguardar las condiciones de equidad en la contienda, ya que tiene efectos sobre la opinión pública y el electorado.

Por ello, esta Sala Superior ha sostenido que el modelo de comunicación tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente a los medios de comunicación social y, por otro, el carácter que se otorga al INE, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.[38]

De ahí que los concesionarios de radio y televisión sean el vehículo para implementar el modelo de comunicación político-electoral, ya que no se trata simplemente de que un medio de comunicación puede tener efectos o incidir sobre el electorado, sino que, dadas sus características, la radio y la televisión son también un “factor de comunicación” eminente de la formación de la opinión pública.

[38] Ver SUP-RAP-126/2018.

Ese carácter especial de la radio y la televisión, debido a su alcance y características técnicas, conlleva a que ese sector tenga una regulación especial y sea objeto de restricciones diferentes a las de otros medios de comunicación.[39]

Además, en el ordenamiento constitucional y convencional, los medios de comunicación son una pieza clave para el adecuado funcionamiento de una democracia (toda vez que permiten a la ciudadanía recibir información y conocer opiniones de todo tipo), al ser precisamente un vehículo para expresar ideas sobre asuntos de interés público y difundirlas entre la sociedad.

---

[39] Esto es aún más evidente en la denominada "comunicación transjudicial" o diálogo entre Cortes Constitucionales, en el que diversos tribunales de última instancia y constitucionales, tanto de sistemas continentales como anglosajones, han determinado que la radio y la televisión deben tener una regulación especial, teniendo como referencia siempre, sus características y los valores, principios y derechos fundamentales involucrados.
Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Alemán al interpretar el artículo 5 de la constitución alemana, consideró que la radio es sustancialmente diferente a otros medios de comunicación, como por ejemplo la prensa. Dentro de la industria de la prensa alemana existe relativamente un gran número de productos que concurren entre sí, independientes y orientados de acuerdo con su tendencia, color político o posiciones ideológicas. En cambio, en la radio, tanto por motivos técnicos como también en consideración a los extraordinarios costos financieros para la presentación de un programa radial, el número de participantes es comparativamente más pequeño. Esa situación especial en el ámbito de la industria de la radio exige especiales precauciones para garantizar y mantener la libertad de radio consagrada en el texto constitucional.
Así también, la Corte Suprema de los Estados Unidos al resolver el caso FCC v. League of Women Voters, razonó que el Congreso tiene la facultad de regular la transmisión de la radio y la televisión, y para ello debe asegurarse que el público reciba a través de estos medios, información balanceada y opiniones en asuntos de importancia pública, que no recibiría si se dejara el control de esos medios completamente en las manos de dueños y operadores de las concesionarias.
En ese sentido, a la industria de la radio y la televisión le son aplicables las restricciones legales que a otros medios no, en aras de asegurar la libertad de expresión protegida por la primera enmienda, recibiendo información equilibrada y opiniones en asuntos de interés público. Esa doctrina se basa en las características distintivas de este tipo de medios, particularmente que las frecuencias como un bien escaso. En ese sentido, dada la escasez en el espectro, aquellos que reciben una concesión deben servir o funcionar en cierta forma como fiduciarios o garantes para el público, presentando aquellos puntos de vista y voces que son representativos de su comunidad y que de otra forma tal vez estarían fuera de esos medios.
De manera similar, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional Colombiana concluyó que a la Autoridad Nacional de Televisión, le asiste el deber legal de tomar un rol activo frente a la difusión de contenidos en el servicio de televisión abierta, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión y protegen a la familia y a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral.

No obstante, esta Sala Superior considera que no resulta proporcional en las circunstancias previamente relatadas, exigirle a las concesionarias el cumplimiento de una obligación cuyos alcances no resultaban claros, en este caso en particular, sin que exista un precedente o un pronunciamiento definitivo por parte de esta máxima autoridad en materia electoral.

Debido a la dinámica del proceso comunicativo gubernamental, las normas electorales y la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior han establecido diversas excepciones que no actualizan la prohibición constitucional como previamente se ha expuesto, en los casos de contenidos educativos, de protección civil, seguridad o mensajes inexcusables.

En este caso, dadas las características de las conferencias mañaneras, y la imposibilidad de separar claramente los contenidos de propaganda gubernamental de otros de carácter informativo, al tratarse de transmisiones en vivo en las que se abordan contenidos varios, esta Sala Superior considera que las concesionarias que opten por transmitir (de manera completa o parcial) esos contenidos en entidades en las que se celebren procesos electorales, incurren en un alto riesgo de trasgredir lo previsto por el artículo 41 constitucional y, por tanto, que su conducta sea sancionable en términos de las normas electorales aplicables.

Lo anterior, no representa de manera alguna un acto de censura previa, ni alguna restricción a la libertad de expresión o información, sino el reconocimiento de este órgano jurisdiccional de que dichos ejercicios comunicativos en principio amparados en la libertad de expresión de sus intervinientes, eventualmente pueden propiciar la vulneración de las disposiciones constitucionales en materia de difusión de propaganda gubernamental, de manera tal que se garanticen las condiciones de seguridad jurídica, certeza, imparcialidad durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

De ahí que, si bien en el presente asunto, se actualiza una condición extraordinaria para los recurrentes en los términos ya explicados, en lo sucesivo, las concesionarias deberán en su carácter de garantes en el

sistema de comunicación política, adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones en entidades con proceso electoral, a fin de no incurrir en las prohibiciones previstas en la Constitución general. Lo anterior, tiene su fundamento y explicación en un especial deber de cuidado a cargo de las concesionarias, en el marco de sus responsabilidades constitucionales y legales.

Al haber alcanzado su pretensión, es innecesario el resto del estudio de los agravios, debido a que están encaminado a controvertir las consideraciones relacionadas con la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, debido a las razones expuestas en esta ejecutoria.

VI. Conclusión

La Sala Superior concluye que, se **revoca**, en materia de impugnación, la resolución emitida por la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2020.

Por tanto, se debe proceder en los siguientes términos:

- Se **revoca** la sentencia recurrida, respecto al análisis del contenido de la propaganda gubernamental de las conferencias matutinas, prevaleciendo los razonamientos precisados en esta ejecutoria.
- Se **revoca**, la sentencia recurrida en lo que atañe a la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.
- Derivado de lo anterior, se **deja insubsistente** la sanción impuesta y todas sus consecuencias generadas al amparo de su ejecución o cumplimiento.

En consecuencia,

RESUELVE

Único. Se **revoca**, en materia de impugnación, la sentencia recurrida, para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Secretario General de Acuerdos, autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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