



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-248/2022

RECURRENTE: CLAUDIA
SHEINBAUM PARDO, JEFA DE
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE
MÉXICO

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

PONENTE: MAGISTRADO FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: VÍCTOR
MANUEL ROSAS LEAL, FABIOLA
NAVARRO LUNA Y SAMANTHA M.
BECERRA CENDEJAS

Ciudad de México, veintinueve de junio de dos mil veintidós

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual se **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada de este mismo Tribunal Electoral en el expediente SRE-PSC-49/2022, y por la cual determinó la existencia de las infracciones denunciadas, así como la responsabilidad de la ahora recurrente.

La determinación de confirmar se sustenta en que la sentencia reclamada se ajusta a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, dado que:

- Para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, el procedimiento especial sancionador era la vía procedente para conocer y resolver de aquellas denuncias relacionadas con posibles infracciones cometidas en el contexto del referido instrumento de participación ciudadana, y, por tanto, la Sala Especializada la competente para resolverlos.
- El contenido del *tweet* denunciado de ser propaganda gubernamental, dado el contexto de su emisión, sí implicó la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República, lapso en el cual estaba prohibido, precisamente, la difusión de ese tipo de propaganda.
- En relación con la violación a las reglas de difusión y promoción del proceso de revocación de mandato, del contenido y contexto de difusión del respectivo *tweet* denunciado, puede deducirse válidamente que se estaba invitando a la ciudadanía a participar en tal instrumento de participación ciudadana.
- Si la medida preventiva impuesta por la CQyD consistió en que la recurrente se abstuviera, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones que pudieran considerarse propaganda

SUP-REP-248/2022

gubernamental, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, y los *tweets* motivo de incumplimiento constituyeron propaganda gubernamental, (con independencia de su tema y contenido), efectivamente, se configuró un incumplimiento a las señaladas medidas cautelares.

	Contenido
I. ASPECTOS GENERALES	2
II. ANTECEDENTES	3
III. TRÁMITE DEL REP	4
IV. COMPETENCIA	5
V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	5
VI. PRESUPUESTOS PROCESALES	5
VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO	7
a. Denuncia.....	7
b. Sentencia reclamada	8
c. Pretensión y causa de pedir	9
d. Identificación del problema jurídico a resolver.....	10
e. Metodología	10
VIII. DECISIÓN	10
a. Parámetro de control	10
b. Improcedencia del PES por tratarse de un proceso de revocación de mandato.....	15
c. Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido	20
d. Transgresión a las reglas para la difusión y promoción del proceso de revocación de mandato.....	41
e. Incumplimiento a las medidas cautelares	48
IX. DETERMINACIÓN.....	62
X. RESUELVE	62

I. ASPECTOS GENERALES

1. Derivado de dos publicaciones que la recurrente realizó el dieciocho de febrero en su perfil de la red social *Twitter*, el Partido de la Revolución Democrática¹ la denunció ante el Instituto Nacional Electoral², al estimar que se trataba de infracciones relacionadas con el procedimiento de revocación de mandato que se hallaba en curso.
2. La Comisión de Quejas y Denuncias³ del INE declaró procedente la emisión de las respectivas medidas cautelares, sólo respecto de la publicación que se denunció por ser, presuntamente, propaganda gubernamental (no así por la que se denunció como indebida difusión de la revocación de mandato), por lo que ordenó que se realizaran las actuaciones, trámites y gestiones necesarias para eliminarla de *Twitter*, así como de cualquier otra plataforma digital o impresa bajo su dominio,

¹ En adelante, PRD.

² En lo sucesivo, INE.

³ En adelante, CQyD.



control o administración.

3. Asimismo, se ordenó (como medida cautelar de tutela preventiva) que la recurrente se abstuviera de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con logros y actividades de gobierno que pudieran considerarse como propaganda gubernamental para no interferir en el proceso de revocación de mandato.
4. Con motivo de dos nuevos *tweets* de la recurrente (denunciados por el PRD como incumplimiento a las medidas cautelares), la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE⁴ emitió un acuerdo por el que le ordenó a la recurrente que se acogiera a lo determinado por la CQyD, y la apercibió de que, en caso de incumplimiento, se le impondría una amonestación.
5. En este recurso de revisión del procedimiento especial sancionador⁵, la recurrente impugna la sentencia por la cual la Sala Especializada⁶ determinó la existencia de las infracciones consistentes en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración a las reglas de promoción del procedimiento e incumplimiento de las medidas cautelares en tutela preventiva, todas ellas, en relación con el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024; así como su responsabilidad en su comisión.

II. ANTECEDENTES

6. **Denuncia.** El veintitrés de febrero⁷, el PRD denunció a la recurrente por la publicación en su perfil de *Twitter* de dos mensajes.
7. **Medidas cautelares.** El veinticuatro de febrero, la CQyD emitió el acuerdo por el cual declaró procedentes las medidas cautelares

⁴ En lo sucesivo, UTCE.

⁵ En adelante, REP.

⁶ En adelante, Sala Especializada.

⁷ Todas las fechas corresponden al presente año de dos mil veintidós, salvo referencia expresa que se haga.

SUP-REP-248/2022

solicitadas por el PRD, respecto de aquella publicación denunciada por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

8. Tal determinación fue confirmada por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-51/2022.
9. **Incumplimiento de las medidas cautelares.** Con motivo de dos nuevos *tweets* de la recurrente, el PRD solicitó se tramitara un incidente de incumplimiento de la medida cautelar de tutela preventiva.
10. Al respecto, la UTCE emitió un acuerdo por el cual apercibió a la recurrente de imponerle una amonestación como medida de apremio, en caso de incumplir con la referida medida cautelar de tutela preventiva.
11. La Sala Superior confirmó tal acuerdo al resolver el expediente SUP-REP-175/2022.
12. **Sentencia de la Sala Especializada (reclamada).** Una vez sustanciado el procedimiento especial sancionador⁸ por la UTCE y que le fueron remitidas las respectivas constancias, el veintiuno de abril, la Sala Especializada emitió la sentencia correspondiente al expediente SRE-PSC-49/2022.

III. TRÁMITE DEL REP

13. **Promoción.** A fin de controvertir la sentencia de la Sala Especializada, el veintiséis de abril, la recurrente⁹ interpuso el referido medio de impugnación ante la Sala Especializada.
14. **Turno.** Una vez que se recibieron el recurso y las demás constancias, ese mismo veintiséis de abril, el magistrado presidente acordó turnar el expediente a la ponencia del del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema

⁸ En lo sucesivo, PES.

⁹ Por conducto del director general de servicios legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México.



de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁰.

15. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente en su ponencia, admitir a trámite el recurso, y declarar cerrada la instrucción (al no haber diligencias pendientes por desahogar), por lo que el expediente quedó en estado de dictar sentencia.

IV. COMPETENCIA

16. La Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, porque se trata de un REP cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional¹¹.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

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

VI. PRESUPUESTOS PROCESALES

19. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos los artículos 8, 9, párrafo 1; 109 y 110, de la Ley de medios; de conformidad con lo siguiente:
20. **Forma.** El recurso se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre de la recurrente y la firma de su representante, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad

¹⁰ En adelante, Ley de Medios.

¹¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución General de la República; 164 a 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3.2, inciso f); 4, apartado 1, y 109, apartado 2, de la Ley de Medios.

SUP-REP-248/2022

responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; así como los agravios que se le causan y los preceptos presuntamente violados.

21. **Oportunidad.** El REP se interpuso dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 109, apartado 3, de la Ley de Medios, tal como se observa de la siguiente forma gráfica:

Abril 2022						
Domingo 17	Lunes 18	Martes 19	Miércoles 20	Jueves 21	Viernes 22	Sábado 23
				La Sala Especializada emite la sentencia		Notificación de la sentencia al representante de la recurrente
24	25	26	27	28	29	30
Inicia el plazo para impugnar [día 1]	[día 2]	[día 3] Presentación del REP Vencimiento del plazo	Sesión solemne de esta Sala Superior para la aprobación del cómputo final y declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato			

22. **Legitimación y personería.** El REP es interpuesto por parte legítima, esto es, por la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, quien fue la parte denunciada en el PES cuya sentencia se controvierte, por conducto del director general de servicios legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, quien es el representante legal de la Administración Pública de la referida Ciudad y su titular¹².

23. **Interés.** Se satisface este requisito, porque la recurrente impugna la sentencia por la que se determinó su responsabilidad en las

¹² De acuerdo con lo establecido en los artículos 122, apartado A, fracción III de la Constitución general; 32 apartado C, numeral 1, inciso c) de la Constitución Política de la Ciudad de México; 2, fracción XII; 7, 10, fracción V, 13 párrafo primero, inciso a), 18 fracción XX, 22 y 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México.



infracciones de difundir propaganda gubernamental el periodo prohibido, violentar las reglas de difusión del proceso de revocación de mandato y de incumplir con las medidas cautelares de tutela preventiva que le fueron impuestas; infracciones por las cuales la Sala Especializada determinó dar vista al Congreso de la Ciudad de México para los efectos conducentes.

24. **Definitividad.** La normativa aplicable no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, por lo que la sentencia combatida es definitiva y firme.

VII. PLANTEAMIENTO DEL CASO

a. Denuncia

25. En el contexto del procedimiento de revocación de mandato del presidente de la República electo para al periodo 2018-2024, el PRD denunció que la recurrente publicó en su perfil de *Twitter* dos mensajes (*tweets*) que, desde su punto de vista, uno constituía propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido (al hacer referencia a que *se invertirían cerca de 800 millones de pesos en obras de agua potable y drenaje en Iztapalapa, como la rehabilitación de plantas de potabilización para mejorar la calidad del agua*), y, el otro, una indebida difusión del referido proceso de revocación de mandato (al señalar: *Buenas noches. Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar* □).
26. Posteriormente, el propio PRD promovió un incidente de incumplimiento de las medidas cautelares de tutela preventiva emitidas por la CQyD respecto del mensaje que presuntamente constituía propaganda gubernamental, debido a que la recurrente publicó dos nuevos *tweets* (se destacó que se retomaba la obra del tren interurbano y anunciaba diversos paquetes para apoyar la economía popular y reactivar el empleo, así como los beneficios del descuento en el predial y las cuotas para los adultos mayores en unidades habitacionales).

b. Sentencia reclamada

27. En primer lugar, la Sala Especializada consideró que de la valoración individual y conjunta de las pruebas que constaban en el expediente, se tenían por probados los siguientes hechos:

- **Calidad de la funcionaria pública.** Era un hecho público y no controvertido que la recurrente ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.
- **Titularidad.** La recurrente es la titular del usuario de *Twitter* donde se efectuaron las publicaciones denunciadas.
- **Existencia y difusión de la propaganda.** De las actas circunstanciadas instrumentadas por la autoridad instructora, se tenía por acreditada la existencia de las publicaciones de dieciocho de febrero y de dieciséis de marzo, en el perfil de la recurrente en *Twitter*.

28. La Sala Especializada estableció que la materia de la denuncia consistía en resolver si la recurrente difundió propaganda gubernamental durante el periodo prohibido en su perfil de *Twitter*, vulneró las reglas para la difusión y promoción de la revocación de mandato, así como si incumplió con lo ordenado como medidas cautelares.

29. En cuanto al análisis de esa materia de la denuncia, la Sala Especializada determinó:

- Respecto a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por el proceso de revocación de mandato, la Sala Especializada sostuvo que el correspondiente tuit constituía propaganda gubernamental, al tratarse de un anuncio de obras públicas que implicaba la publicidad de acciones, logros y temas de gobierno de la Ciudad de México, con el objeto de generar la simpatía o adhesión de la ciudadanía.
- Por cuanto, a la vulneración a las reglas para la difusión y promoción de la revocación de mandato, también se actualizaba la infracción, toda vez que, al entrelazar la fecha de publicación del tuit denunciado y el contexto en el que se desarrollaba ese proceso de consulta, se infería que el objeto del señalado tuit era el de promocionar ese mecanismo de participación ciudadana e invitar a la ciudadanía a participar en él.



- La Sala Especializada también tuvo por acreditada el incumplimiento de las medidas cautelares, porque, a su juicio, del contenido, temporalidad y autoría de los correspondientes tweets denunciados, configuraban la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de veda del proceso de revocación de mandato y, en consecuencia, un incumplimiento a las medidas cautelares de tutela preventiva emitidas por la CQyD.

30. Al haberse establecido que la recurrente era la responsable por la comisión de las señaladas infracciones, la Sala Especializada ordenó dar vista al Congreso de la Ciudad de México para los efectos correspondientes, así como inscribir a tal recurrente en el Catálogo de Sujetos Sancionados en los Procedimiento Especiales Sancionadores de esa misma Sala Especializada.

c. Pretensión y causa de pedir

31. La **pretensión** de la recurrente es que se revoque la sentencia que reclama de la Sala Especializada, y, en consecuencia, se deje sin efectos la vista ordenada al Congreso de la Ciudad de México, así como la orden de incorporarla al Catálogo de Sujetos Sancionados.
32. Su **causa de pedir** la hace consistir en la vulneración a la esfera de derechos de la Administración Pública de la Ciudad de México y de la recurrente como su titular, en la medida que resulta contraria a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, pues, en su concepto, se declara la existencia de las infracciones denunciadas sin sustento legal alguno.
33. Al efecto, la recurrente hace valer diversos motivos de agravio que pueden agruparse en los siguientes temas:
 - Improcedencia del PES por tratarse de un proceso de revocación de mandato.
 - Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.
 - Vulneración a las reglas para la difusión y promoción de la revocación de mandato.
 - Incumplimiento de las medidas cautelares de tutela preventiva.

d. Identificación del problema jurídico a resolver

34. La controversia por resolver consiste en determinar si la sentencia reclamada se ajustó o no a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad al resolver que la recurrente era responsable por la comisión de las infracciones de difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido, vulneración a las reglas para la promoción y difusión de la revocación de mandato e incumplimiento de las medidas cautelares de tutela preventiva que le fueron fijados, con motivo de la publicación de diversos mensajes en su cuenta o perfil de *Twitter*.

e. Metodología

35. Dado que la recurrente sustenta su causa de pedir en la violación a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, respecto a cada una de las infracciones que la Sala Especializada tuvo por existentes, los motivos de inconformidad que hace valer se analizarán conforme a cada uno de los temas antes señalados, aunque ello sea en un orden distinto al propuesto por la recurrente.
36. Tal metodología de estudio no genera perjuicio alguno al actor.¹³

VIII. DECISIÓN

a. Parámetro de control

a.1. Principio de legalidad

37. Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴ establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se

¹³ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

¹⁴ En lo sucesivo, Constitución general.



adopten decisiones arbitrarias¹⁵.

38. En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la SCJN, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)¹⁶.
39. La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.
40. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso¹⁷.
41. En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos¹⁸.

¹⁵ Corte IDH. *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.

¹⁶ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”. 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

¹⁷ Corte IDH. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

¹⁸ *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

a.2. Principios de exhaustividad y congruencia de las sentencias

42. De conformidad con los artículos 17 de la Constitución general; así 8¹⁹ y 25²⁰, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma exhaustiva.
43. En ese sentido, tales preceptos establecen claramente la exigencia de que las situaciones jurídicas de las personas involucradas en cualquier clase de procesos o procedimientos se deben resolver sin dilaciones injustificadas, dentro de plazos razonables, lo cual es exigible a todos los órganos de autoridad que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional, es decir, a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que mediante sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas.
44. Por su parte, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.
45. Si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir una nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso que tanto las autoridades administrativas como

¹⁹ Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

[...]

²⁰ 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

[...]



jurisdiccionales realicen el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria²¹.

46. A través de ese proceder exhaustivo se asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política por una tardanza en su dilucidación ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral²².
47. Lo anterior, ya sea porque la autoridad revisora lo resuelva con plenitud de facultades, o porque lo reenvíe a la autoridad revisada por una sola ocasión con todos los aspectos formales decididos, para que se ocupe de lo sustancial, evitando la multiplicidad de recursos que puedan generarse si una autoridad administrativa o jurisdiccional denegara una petición en sucesivas ocasiones, porque a su juicio faltara, en cada ocasión, algún requisito formal distinto²³.
48. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio

²¹ Jurisprudencia 12/2001. EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

²² Jurisprudencia 43/2002. PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

²³ Tesis XXVI/99. EXHAUSTIVIDAD, MODO DE CUMPLIR ESTE PRINCIPIO CUANDO SE CONSIDEREN INSATISFECHAS FORMALIDADES ESENCIALES. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 45 a 47.

SUP-REP-248/2022

de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución general.

49. En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución se agota cuidadosamente el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.
50. El principio de exhaustividad está vinculado con el de congruencia de las sentencias, porque las exigencias señaladas suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
51. Sobre la base de lo expuesto, una resolución la resolución no debe contener, con relación a lo pedido por las partes: más de lo pedido; menos de lo pedido, y algo distinto a lo pedido²⁴.
52. El requisito de congruencia de la sentencia ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias, como requisito interno y externo de la resolución²⁵.
53. La congruencia externa, como principio rector de toda resolución, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

²⁴ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JDC-1272/2021 y SUP-JDC-124/2022.

²⁵ Jurisprudencia 28/2009. 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.



b. Improcedencia del PES por tratarse de un proceso de revocación de mandato

b.1. Planteamiento

b.1.1. Consideraciones de la Sala Especializada

54. La Sala Especializada justificó la procedencia del PES instaurado en contra de la recurrente, y su competencia para resolverlo, en que se trataba de una queja en las que se reclamaba la supuesta difusión de propaganda gubernamental durante el periodo prohibido, violación a las reglas de promoción e incumplimiento de las medidas cautelares, todo, en el contexto del proceso de revocación de mandato.
55. En el pie de página número 14 de la sentencia reclamada, la Sala Especializada consideró:
 - De las disposiciones constitucionales y legales invocados, se advertía que el INE es la autoridad encargada de la organización, desarrollo y cómputo de la revocación de mandato, en tanto que este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁶ es una de las autoridades que puede aplicar la ley de la materia, aunado a que se prevé que las resoluciones que se emitan en el referido proceso podrían impugnarse en términos de los artículos 41, base VI, y 99, fracción III, de la Constitución general.
 - El artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato²⁷ establece que corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a esa ley, en términos de la Ley Electoral, mientras que, en los Lineamientos del INE para la organización de la revocación de mandato, se previó que, para el caso de la presunta promoción y propaganda de la revocación de mandato con recursos públicos, se instauraría el PES correspondiente.
 - A juicio de esa Sala Especializada, aun cuando, en el caso, no existía proceso electoral federal alguno en marcha, al tratarse de un mecanismo de participación ciudadana que involucraba la tutela de los principios rectores de la materia electoral, y de una interpretación sistemática y funcional de la normativa que invocó, tal Sala Especializada era la competente para conocer y resolver la controversia planteada a través del

²⁶ En lo sucesivo, TEPJF.

²⁷ En adelante, LFRM.

SUP-REP-248/2022

PES.

- La Sala Especializada invocó como precedente la sentencia que esta Sala Superior emitió en el expediente SUP-PES-505/2021.

b.1.2. Motivos de agravio

56. La recurrente aduce la falta de exhaustividad y congruencia, así como una indebida fundamentación y motivación de la resolución reclamada por considerar al proceso de revocación de mandato como una contienda electoral, conforme con los siguientes argumentos:

- La Sala Especializada refirió al proceso de revocación de mandato y a las contiendas electoral como si se tratase de procedimientos con las mismas características, desdeñando que la revocación de mandato tiene diferentes características y fines.
- No obstante, dice la recurrente, la Sala Especializada determinó su competencia por el hecho de tratarse de un mecanismo de participación ciudadana, sustentado esa determinación en un precedente de esta Sala Superior.
- Para la recurrente, tal determinación es ilegal porque, si bien el artículo 61 de la LFRM establece que corresponde al INE sancionar las infracciones a esa Ley, no lo faculta a él ni a la Sala Especializada para tratarlo como un PES, pues no existe una contienda electoral.

b.2. Tesis de la decisión

57. Se **deben** desestimar los argumentos de la recurrente, porque, para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, el PES era la vía procedente para conocer y resolver de aquellas denuncias relacionadas con posibles infracciones cometidas en el contexto del referido instrumento de participación ciudadana o consulta, como lo es el caso de la indebida difusión de propaganda gubernamental o uso indebido de recursos públicos para su promoción; y por tanto, la Sala Especializada la competente para resolverlos.

b.3. Análisis del caso

58. Esta Sala Superior ha considerado que el PES es la vía procedente



para conocer de las posibles infracciones que puedan materializarse en el contexto del desarrollo del proceso de revocación de mandato, como es el caso de la difusión indebida de propaganda gubernamental o el uso indebido de recursos públicos para su promoción²⁸.

59. Ello, porque debe atenderse a la normativa que rige a los PES (como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁹), en la medida que, conforme con el artículo 61 de la LFRM³⁰, corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones la señalada LFRM en los términos de la LGIPE.
60. De acuerdo con lo razonado por esta Sala Superior, en el proceso legislativo que originó la consulta popular y la revocación de mandato, se precisó que en la regulación de esta modalidad de participación ciudadana se deben contener los procedimientos y mecanismos a seguirse, para que su organización y desarrollo se rija por los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad y certeza, siendo la responsabilidad del INE su organización y realización en forma íntegra.
61. Así, al ser el INE la autoridad competente para organizar y difundir la consulta popular y contar con atribuciones para conocer de las infracciones cometidas en materia de propaganda gubernamental y reglas para su difusión, es conforme a Derecho considerar que está obligada a revisar por medio de los órganos que lo integran y en el ámbito de su competencia, aquellos actos que se denuncien como ilícitos.
62. En tal sentido, se ha sustentado que la vía adecuada para conocer de dichas infracciones sería el PES y la normativa aplicable, la LGIPE. Ello, a pesar de que no existiera una previsión supletoria al respecto

²⁸ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-71/2022, SUP-REP-54/2022 y acumulado, SUP-REC-20/2022 y acumulados, SUP-REP-505/2021, así como SUP-REP-451/2021

²⁹ En adelante, LGIPE.

³⁰ Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.

SUP-REP-248/2022

en relación con la LFRM, porque el hecho de que esta última normativa no dispusiera la instauración de dicho procedimiento no implicaba la inexistencia de una vía para dictar medidas cautelares.

63. De esta forma, si es criterio reiterado de esta Sala Superior que el PES en la vía procedente para conocer de las infracciones cometidas en relación con el proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República y la normativa aplicable es la LGIPE, es claro que la competencia para resolverlo se surte a favor de la Sala Especializada³¹, en atención a la naturaleza dual de ese PES (la investigación y tramitación corresponden al INE, en tanto que la resolución a la Sala Especializada).
64. No pasa inadvertido que la SCJN (al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021) declaró la invalidez del referido artículo 61 de la LFRM por ser contrario a la Constitución general, al traducirse en una omisión legislativa de carácter relativa por cuanto a la implementación de un régimen integral y adecuado de responsabilidades por las faltas a esa LFRM³².
65. Sin embargo, la SCJN también estableció que para no afectar el proceso del revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, tal declaración de invalidez operaría a partir del quince de diciembre (fecha cuando concluye el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión).
66. Asimismo, la SCJN determinó que, mientras no se materializara el cumplimiento a su sentencia, las autoridades y tribunales electorales estarían en aptitud de aplicar las sanciones y los procedimientos previstos en la LGIPE, siempre que resultaran exactamente aplicables al caso.

³¹ Conforme con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución General; 164, 165, 173 y 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 470 a 477 de la LGIPE.

³² Ya sea que se desarrollara en el mismo ordenamiento, o bien, de insistir en una remisión a otra ley, que se adecuara para dotar de operatividad plena a un régimen sancionatorio en la materia.



67. En consecuencia, se estima que, como lo resolvió la Sala Especializada, la investigación, trámite y resolución de la denuncia presentada en contra de la recurrente debe atender a la normativa que rige el PES.
68. Tal conclusión se refuerza con el artículo 37 de los Lineamientos del INE para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024³³, en el que se precisa (entre otras cuestiones) que las violaciones a las prohibiciones de difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo de la revocación de mandato y la violación a las reglas para su difusión y propaganda relacionados con la revocación de mandato serán conocidas por el INE a través del procedimiento especial sancionador, en términos de la LGIPE y el Reglamento que Quejas y Denuncias del propio INE.

b.4. Conclusión

69. Se **desestiman** los motivos de agravio hechos valer por la recurrente porque, contrario a lo que alega, no se advierte que la sentencia reclamada sea contraria a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, derivado de que la Sala Especializada hubiera pasado por alto que el proceso de revocación de mandato no se trataba de una contienda electoral, y de ahí que el PES no fuera procedente o que tal Sala Especializada careciera de competencia para conocer de la denuncia en su contra.
70. Lo anterior, porque la propia Sala Especializada fundamentó y motivó debidamente la procedencia del PES para conocer de los hechos y conductas denunciadas, así como su competencia para resolver lo conducente, en la medida que, como se ha demostrado, en el proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República

³³ Artículo 37. Queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la revocación de mandato. La violación a lo establecido en el presente artículo será conocida por el INE a través del Procedimiento Especial Sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

SUP-REP-248/2022

celebrado en la presente anualidad, tal PES en la vía procedente para conocer de las posibles infracciones a la LFRM, en términos de esa misma LFRM y la LGIPE.

c. Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido

c.1. Planteamiento

c.1.1. Tweet denunciado



c.1.2. Consideraciones de la Sala Especializada

71. La Sala Especializada sustentó su determinación de tener por actualizada la infracción denunciada en las siguientes consideraciones:

- La convocatoria para el inicio formal de la revocación de mandato se emitió el cuatro de febrero y la jornada de consulta se efectuó el diez de abril, por lo que el periodo comprendido entre ambas fechas es en el que, constitucionalmente, se encontraba prohibida la difusión de propaganda gubernamental de cualquier de los ámbitos de gobierno.
- El contenido del *tweet* denunciado fue certificado por la autoridad instructora, y del mismo se podría observar que se publicó el dieciocho de febrero (dentro del plazo señalado), por lo que se satisfacía el elemento temporal.
- Además, se alojó en la cuenta de *Twitter* de la recurrente, la cual se trata de una cuenta verificada, al aparecer, junto a su nombre, el símbolo ✓ en color azul (de acuerdo por lo informado por *Twitter Support*, ello implica que



se trata de una cuenta de interés público y se ha verificado la identidad de su titular).

- Por tanto, determinó la Sala Especializada, que la publicación denunciada era responsabilidad de la recurrente, quien es una servidora pública sujeta a las restricciones del artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general, así como 33, párrafos cuarto y quinto, de la LFRM.
- En cuanto al contenido del mensaje, la Sala Especializada consideró que sí constituía propaganda gubernamental, toda vez que se trataba del anuncio de obras públicas.
- A juicio de la Sala Especializada, el *tweet* implicaba la publicidad de las acciones, logros y temas del gobierno de la Ciudad de México con el objeto de generar simpatías o adhesión de la ciudadanía, al enaltecer que se destinarían ochocientos millones de pesos a las obras hidráulicas en una demarcación territorial.
- Tal información no se encontraba dentro de las excepciones establecidas en la Constitución general y en la LFRM.
- Para la Sala Especializada, la publicación denunciada no podría considerarse como una manifestación espontánea que pudiera estar amparada por la libertad de expresión, pues advertía un ánimo de generar una simpatía en la ciudadanía, lo que, a su vez, tendría un efecto en la revocación de mandato.

c.1.3. Motivos de agravio

72. A fin de controvertir la determinación de la Sala Especializada de tener por actualizada la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la recurrente aduce que la sentencia reclamada es contraria a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, pues, desde su perspectiva:

- La Sala Especializada no consideró que la información contenida en la publicación no constituye propaganda gubernamental, sino que se trata de información de interés público que conforme con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información³⁴, puede y debe ser difundida por las personas servidoras públicas, por resultar relevante o beneficiosa para la sociedad o para que la ciudadanía esté informada respecto de las

³⁴ En adelante, Ley de Transparencia.

SUP-REP-248/2022

actividades llevadas a cabo por el gobierno.

- La Sala Especializada pasó por alto que, al tratarse del proceso de revocación de mandato no existía una contienda entre partidos políticos, candidatos y aspirantes, por lo que la publicación no podría incidir positiva o negativamente en el resultado de la jornada de votación.
- Fue incorrecta la determinación de la Sala Especializada, dado que dejó de considerar en su integridad la interpretación de los límites de la propaganda gubernamental en términos de la jurisprudencia 18/2011 de esta Sala Superior, la cual consiste en la finalidad de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; lo que no se aprecia en el caso, porque son inexistentes las constancias que evidencien que la publicación, en cuanto a su contenido, realicen alusiones a un proceso electoral, o haga un llamado al voto, ni el deseo de la recurrente de ser candidata, ni una asociación de su imagen con aspiraciones políticas.
- La recurrente (Jefa de Gobierno de la Ciudad de México) tiene la obligación de rendir cuentas para fortalecer el ejercicio de los derechos de los habitantes de la Ciudad, bajo el principio de progresividad, por lo que erróneamente se determinó que la publicación denunciada promocionaba su imagen o exaltaba sus cualidades personales, partido o militancia, incluso, de forma infundada, que influía en la jornada de la consulta de revocación de mandato.
- Contrario a lo señalado en la sentencia reclamada, es criterio de la Sala Superior que la participación de las personas servidoras públicas en los actos relacionados con el ejercicio de su función no atenta contra el principio de imparcialidad en la disposición de los recursos públicos y de equidad en la contienda [jurisprudencia 38/2013], por lo que, desde la perspectiva de la recurrente, con la realización el evento aludido no se vulneraron los principios de la contienda electoral, porque, en principio tal contienda no existió, al tratarse de un proceso de revocación de mandato, por lo que no se pudo acreditar que la finalidad de la publicación fuera la de influir en las preferencias electorales.
- La sentencia reclamada adolece de una indebida fundamentación y motivación, puesto que se materializa en la especie la aplicación analógica o por mayoría de razón de conceptos que son ajenos a las conductas analizadas, pues aun cuando son meridianamente atípicas e incompatibles con las hipótesis normativas, la Sala Especializada realizó un ejercicio parcial y tendencioso que conllevó a una forzada configuración irregular



ajena a la naturaleza de la publicación.

- Dice la recurrente que se afecta injustificada e ilegítimamente su esfera jurídica, dado que la Sala Especializada pretende establecer como ciertas y concluyentes circunstancias especiales, razones particulares y causas inmediatas que, bajo una percepción subjetiva, configuran una presunta conducta indebida, cuando, desde su perspectiva, tales elementos sólo se encuentran en las consideraciones de la propia Sala Especializada, quien actuó contra constancias, evidencias y hechos notorios con la finalidad de obtener una fabricada actualización de las hipótesis sancionadas en un precepto legal que no resulta aplicable al caso, dejando de lado, incluso, la propia interpretación aclaratoria realizada por el Legislativo de la Unión.
- Para la recurrente, la Sala Especializada consideró de manera ilegal la existencia de las infracciones a la normativa electoral, sin hacer un análisis exhaustivo de las manifestaciones que se le atribuyen, de modo que, desde su óptica, son erradas sus consideraciones, pues de forma alguna se advierte la supuesta invitación o la intención de influir en la participación ciudadana en la revocación de mandato.
- La sentencia reclamada carece de fundamentación y motivación, porque la Sala Especializada no la robusteció con algún precepto legal aplicable al caso, sino que, por el contrario, se limitó a mencionar los antecedentes que esta Sala Superior ha fijado en asuntos presuntamente similares que, en el caso son inexistentes al no existir una contienda electoral.
- Para la recurrente, la sentencia reclamada carece de algún precepto legal o jurisprudencia que determine los elementos que debe contener la propaganda gubernamental, y con los que se evidencie la actualización de la conducta denunciada, lo cual la deja en estado de indefensión, pues no es viable determinar, con base en la analogía y mayoría de razón, la aplicación de precedentes que se deducen de procesos electorales en los que intervienen los partidos políticos, candidaturas, aspirantes y recursos públicos, dado que, en el caso, se trató de un proceso de revocación de mandato.
- Para la recurrente, el mensaje denunciado se ajustaba a los principios de neutralidad e imparcialidad, toda vez que se trataron de comunicados dirigidos a los habitantes de la Ciudad de México con la intención de que estuvieran informados de manera veraz, objetiva y oportuna de los acontecimientos importantes, en cumplimiento del sistema de gobierno abierto.

c.2. Tesis de la decisión

73. Se deben **desestimar** los motivos de inconformidad, dado que, como lo resolvió la Sala Especializada, del análisis de su contenido y contexto de su emisión, el *tweet* denunciado sí implicó la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República, lapso en el cual estaba prohibido, precisamente, la difusión de ese tipo de propaganda.
74. Por tanto, contrario a lo alegado por la recurrente, se advierte que la sentencia reclamada se ajusta a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia.

c.3. Análisis de caso

75. En el caso, deben tenerse como hechos no controvertidos:
- En la cuenta de *Twitter* que fue utilizada para la difusión del mensaje denunciado aparece el nombre e imagen de la recurrente.
 - Se trata de una cuenta verificada por quien administra *Twitter*.
 - El contenido del *tweet* denunciado.
 - El *tweet* denunciado se publicó en esa cuenta o perfil de la recurrente el dieciocho de febrero, esto es, dentro del periodo comprendido entre la emisión de la convocatoria al proceso de revocación de mandato por parte del INE y el día señalado para realizar la consulta.
76. En esencia, la recurrente aduce la violación a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, pues, en su concepto, el mensaje contenido en el *tweet* denunciado no constituye propaganda gubernamental que hubiera podido afectar el sentido de la votación en la consulta de revocación de mandato, sino que, por el contrario, se trató de información de interés público que puede ser difundida en todo momento y en cualquier formato.

c.3.1. El *tweet* denunciado sí constituye propaganda gubernamental

77. Contrario a lo alegado por la recurrente, el *tweet* denunciado sí constituye propaganda gubernamental al promover diversas acciones



de gobierno relacionadas con la inversión a realizar en obras públicas de agua potable y drenaje en una alcaldía de la Ciudad de México, así como la rehabilitación de las plantas de potabilización para mejorar la calidad del agua, aunado a que tal mensaje está acompañada de una imagen en la que aparece la recurrente en una conferencia de prensa en la que comunicó tales acciones.

78. Esta Sala Superior ha sustentado que la norma constitucional protege al proceso de revocación de mandato, a efecto de que no se difunda propaganda gubernamental, cualquiera que sea su contenido, forma de difusión y destinatario (salvo las excepciones expresamente previstas en la propia Constitución general), desde la emisión de la correspondiente convocatoria y hasta la conclusión de la correspondiente jornada consultiva.
79. La revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa en el que la ciudadana ejerce su derecho político para solicitar, participar, ser consultados y votar —mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible— respecto a la posible conclusión anticipada del encargo de la persona electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, ello con fundamento en el artículo 2 de la LFRM.
80. Conforme con el artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, de la Constitución general:
 - Corresponde al INE la difusión del proceso de revocación de mandato, promoviendo la participación ciudadana y será la única instancia a cargo de la difusión.
 - Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
 - La obligación a cargo de las autoridades (poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno) para que, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato (desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada) deberán

SUP-REP-248/2022

suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, exceptuando las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

81. De lo anterior, se advierte la existencia de una limitante constitucional establecida por el poder revisor de la Constitución, conforme con la cual, sin distinción alguna, que toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones previstas, no podrá difundirse en un periodo determinado desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.
82. Es decir, se estableció una prohibición con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto con plena libertad, en un entorno libre de toda influencia mediática derivada de la difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental, para evitar que las autoridades puedan generar un efecto que incida en la deliberación del voto de la ciudadanía en la revocación de mandato de la persona que ocupe la Presidencia de la República.
83. Conforme a lo expuesto, se debe precisar el alcance de la prohibición constitucional de referencia, la cual establece que se actualicen los aspectos siguientes:
 - Se difunda propaganda gubernamental.
 - La propaganda de referencia no encuadre en los supuestos constitucionales de excepción.
 - Su difusión se lleve a cabo durante el periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la jornada de la revocación de mandato.
84. En ese contexto, la determinación de la Sala Especializada de que el *tweet* denunciado constituía propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido se encuentra debidamente justificada.
85. En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, **en el contexto de la disposición constitucional de**



referencia en relación con el diverso 134, párrafo octavo, de la propia Constitución general, este órgano jurisdiccional ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el órgano revisor de la Constitución general) se refiere a los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno³⁵.

86. Al efecto, el invocado párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución general establece respecto propaganda gubernamental:

- Es aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.
- Deberá tener, como rasgos distintivos, carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso, podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

87. Conforme con los criterios sustentados por esta Sala Superior³⁶, en términos generales, la propaganda gubernamental:

- Es toda acción o manifestación que haga del conocimiento público por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en 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.
- Busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población.
- Su contenido no es exclusiva o propiamente informativo.

88. En el caso, como lo estableció la Sala Especializada, (con el *tweet*

³⁵ Sentencia emitida en el recurso SUP-REP-37/2022.

³⁶ SUP-RAP-119/2010 y acumulados, SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

SUP-REP-248/2022

denunciado) la recurrente difundió diversas acciones de gobierno, relativas a:

- Se instaló el primer Gabinete del Agua.
- La inversión de cerca de 800 millones de pesos este año en obras de agua potable y drenaje en Iztapalapa.
- Rehabilitación de plantas de potabilización para mejorar la calidad del agua.

89. Aunado a lo anterior, como lo resaltó la Sala Especializada, en la imagen que se acompaña al mensaje, se observa a la recurrente en, lo que parece ser una conferencia de prensa, destacando (además de su imagen), los logotipos de la Ciudad de México, así como las leyendas *GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO* y *CIUDAD INNOVADORA Y DE DERECHOS*.
90. De esta forma, la publicación denunciada encuadra en la categoría de propaganda gubernamental, pues, dado su contenido y en el contexto de su difusión, se refiere a una serie de acciones relacionadas con la inversión en obras públicas en materia de agua potable y drenaje en la Ciudad de México, que realizará el gobierno y/o administración pública que la recurrente encabeza, con la finalidad, precisamente, de posicionar a esa administración pública de forma favorable entre la población.
91. Asimismo, no se advierte que tal mensaje se ajuste a alguno de los supuestos de excepción para poder difundir propaganda gubernamental en el periodo entre la emisión de la convocatoria a la revocación de mandato y el día señalado para la jornada consultiva (del cuatro de febrero al diez de abril), pues no se refieren a los servicios de salud, educación o protección civil.
92. Por tanto, si tal propaganda gubernamental se difundió a través de la red social conocida como *Twitter* durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, es claro que se actualizó la infracción a la normativa que rige tales procesos de consulta o participación ciudadana, relativa a la prohibición, justamente, de difundir propaganda



gubernamental durante el periodo prohibido para ello.

93. De forma que, contrario a lo alegado por la recurrente, resulta irrelevante que el *tweet* denunciado no incluyera un llamamiento al voto o posicionamiento a favor o en contra de alguna opción política, o que, incluso, no haga referencia a la revocación de mandato del actual presidente de la República, pues, como se ha demostrado, la infracción se actualiza por el contenido gubernamental del mensaje y el tiempo en el que se difundió.

c.3.2. Información de interés público

94. **No tiene razón** la recurrente cuando afirma que el *tweet* denunciado, desde su perspectiva, no constituye propaganda gubernamental, dado que su contenido es información de interés público, por lo que se le violentó su derecho a la libertad de expresión para informar a la población de la Ciudad de México.
95. Conforme con la fracción XII del artículo 3 de la Ley Transparencia, la información de interés público es aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.
96. Asimismo, la fracción XII del artículo 24 de esa misma Ley de Transparencia, establece como una de las obligaciones para el cumplimiento de sus objetivos, que los sujetos obligados difundan proactivamente información de interés público.
97. Sin embargo, tales preceptos no pueden verse de forma aislada, sino que deben ser interpretados y aplicados, en el contexto de los procesos de revocación de mandato, de forma sistemática y funcional con los disposiciones que rigen tal instrumento de participación ciudadana.
98. Como se ha señalado, la propaganda gubernamental es toda acción o información relativa a una entidad pública o estatal, así como de personas servidoras públicas, para difundir (por cualquier medio de

SUP-REP-248/2022

comunicación o mediante actos públicos) sus logros o acciones de gobierno con la finalidad de adhesión o persuasión ciudadana.

99. Conforme con lo expuesto hasta este punto de la ejecutoria, es claro que a través de la propaganda gubernamental se difunde información de interés público, pues rebasa el interés individual al resultar relevante o beneficiosa para la sociedad, en la medida que, precisamente, se trata de información relativa a las acciones, programas, actividades, programas y, en general, con la gestión gubernamental.
100. Si bien las y los servidoras públicas, como personas que son, gozan del derecho a la libertad de expresión para informar a los gobernados de su gestión pública, lo cierto es que tal derecho no es absoluto, de manera que la obligación que les impone la Ley de Transparencia de difundir de forma proactiva información de interés público, también está sujeta a las restricciones que a nivel constitucional se establecen para difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo de los procesos de revocación de mandato; sin que ello implique una transgresión al derecho a la información de la ciudadanía.
101. Lo anterior, porque, conforme con los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, resultaría jurídicamente inviable permitir, tolerar o absolver a aquellos servidores públicos que transgreden las correspondientes prohibiciones constitucionales, bajo el falso argumento de que están cumpliendo con una obligación establecida en una legislación secundaria.
102. De esta forma, como se adelantó, los dispositivos de la Ley de Transparencia deben interpretarse de forma sistemática con las disposiciones constitucional y de la LFRM que prohíben la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, precisamente, a la luz de los señalados principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa.
103. Ello, porque la referida prohibición está expresamente señalada en la Constitución general (retomada en la LFRM), en tanto que la obligación



de difundir información pública relevante está en una legislación secundaria.

104. La libertad de expresión no es absoluta, ya que una de sus limitantes es que su ejercicio no puede derivar en el incumplimiento a una norma ni afectar derechos de terceros. Las limitantes o restricciones deben perseguir un fin legítimo, ser necesarias y proporcionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental³⁷.
105. Esta Sala Superior ha sustentado que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos es un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidado que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada persona servidora pública**³⁸.
106. En ese sentido, la obligación que tienen las personas servidoras públicas de difundir de manera proactiva y por cualquier medio información de interés públicos, incluida, la relativa a su gestión gubernamental, y al amparo de su libertad de expresión, también encuentra limitaciones, pues existe el deber jurídico implantado por la Constitución general de no difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo de los procesos de revocación de mandato, prohibición constitucional que las personas servidoras públicas deben respetar.
107. Tal deber de no difundir propaganda gubernamental durante la revocación de mandato restringe la libertad de expresión de las personas servidoras públicas de divulgar información de interés público, cuando tal información, como en el caso, constituye propaganda gubernamental.
108. Por tanto, la limitación de no publicar propaganda gubernamental

³⁷ Tesis CV/2017 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.

³⁸ Entre otros asuntos, similar criterio se siguió en las sentencias dictadas en los diversos SUP-REP-20/2022, SUP-REP-111/2021 y SUP-REP-109/2019.

SUP-REP-248/2022

durante el lapso en el que se desarrolle un proceso de revocación de mandato (como un deber extraído de las disposiciones de la Ley de Transparencia relacionado con difundir información de interés público y los correspondientes principios que las sustentan) resultaban jurídicamente compatibles con el deber y los principios constitucionales que rigen el instrumento de participación ciudadana, en la medida que, de considerar lo contrario, se estaría inobservando el referido deber jurídico impuesto por la propia Constitución general, en detrimento, se insiste, del principio de supremacía constitucional, pues la prohibición de encuentra prevista, precisamente, en nuestra Carta Magna.

109. En ese contexto, se estima que no se violentaría el derecho a la información de la ciudadanía en relación con la gestión gubernamental de sus representantes populares, en la medida que la correspondiente información pública relevante se puede obtener a través de vías, distintas a la propaganda gubernamental (solicitudes de acceso a la información, notas periodísticas o labor informativa, en general, comunicados a los posibles beneficiarios directos de algún programa o la realización de eventos relacionados con las funciones de las personas servidoras públicas, siempre que las mismas no sean con fines de propaganda gubernamental).
110. Si bien la Sala Especializada, como lo señala la recurrente, no consideró en su sentencia la fracción XII del artículo 3 de la Ley de Transparencia, ello resulta ineficaz para revocar la determinación de tener por acreditada la infracción, pues como se ha demostrado, en el caso, **la recurrente estaba constreñida por la propia Constitución general a no difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato**, aun cuando la información contenida en el *tweet* denunciado podría considerarse como de interés público.
111. Contrario a lo alegado por la recurrente, el *tweet* denunciado, al tratarse de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido dentro del proceso de revocación de mandato, no puede considerarse como



un legítimo desempeño de sus labores y la entrega de información de relevancia pública a la ciudadanía, porque las personas servidoras públicas tienen el deber de observar, sin distinción alguna, la normativa constitucional y legal aplicable al ejercicio de su cargo, como lo es la prohibición de emitir propaganda gubernamental en periodo prohibido.

112. Ello, tomando en consideración que la propaganda gubernamental no se presenta en un solo tipo de formato informativo, por lo que esta debe analizarse a la luz de su contenido y finalidad.
113. En el caso, se insiste, el *tweet* denunciado no se trató de una mera difusión de información pública relevante, sino que a partir del análisis que se hizo en el presente fallo del mensaje que contenía y el contexto de su difusión, se advierte que tal mensaje estaba relacionado con las políticas y acciones públicas que la administración que encabeza la recurrente pretende implementar en obras de agua potable y drenaje en una alcaldía de la Ciudad de México, así como para la rehabilitación de las plantas de potabilización para mejorar la calidad del agua, a partir de la instalación del primer Gabinete del Agua y la inversión pública autorizada para ello.
114. De ahí que el mensaje denunciado sí constituyó propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, por lo que la determinación que se le cuestiona a la Sala Especializada se encuentra debidamente justificada.

c.3.3. Asistencia a eventos relacionados con funciones públicas

115. **Tampoco le asiste la razón** a la recurrente respecto a que la conducta por la que se le hace responsable es acorde con el criterio sustentado en la jurisprudencia 38/2013 [SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL³⁹], al no ser aplicable al presente

³⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.

SUP-REP-248/2022

caso.

116. La Sala Especializada determinó que la recurrente era responsable por la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato, derivado del *tweet* que publicó en su perfil de la red social, y no por asistir a un acto público relativo a las funciones públicas que tiene encomendadas; aunado a que el texto de tal criterio está referido la prohibición de recursos públicos para la promoción con fines electorales de las personas servidoras públicas.
117. No pasa inadvertido que la señalada jurisprudencia establece que no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a los servidores públicos, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; de manera que la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo será conforme a Derecho 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.
118. Sin embargo, el punto jurídico del presente asunto no consiste en la posibilidad de que la recurrente pueda o no participar en eventos o actos relacionados con sus funciones públicas, pues tal cuestión ya ha sido ampliamente abordada, estudiada y establecida conforme con la jurisprudencia citada; sino que la materia que se resuelve es que la publicación hecha en su perfil de *Twitter* constituyó propaganda gubernamental que se difundió dentro del lapso que la Constitución general y la LFRM establecen con un periodo prohibido para ello.
119. Lo anterior, contrario a lo pretendido por la recurrente, evidentemente no implica que debió de abstenerse de realizar las actividades o actos relacionados con sus atribuciones y funciones, sino que, a lo que estaba obligada, precisamente, era a no difundir propaganda gubernamental dentro de ese lapso.



c.3.4. Inexistencia de una contienda electoral

120. Se **desestima** el argumento de la recurrente relativo a que no se puede configurar la infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato al ser inexistente en tal proceso una contienda electoral.
121. Como se ha expuesto, la Constitución general⁴⁰ y la LFRM⁴¹ establecen que desde la emisión de la convocatoria a la revocación de mandato y hasta que concluya la jornada de votación, debe suspenderse la difusión de propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno (a excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las de educación y salud, así como las de protección civil en casos de emergencia).
122. El objetivo de ello es evitar un impacto en la apreciación de las personas consultadas e impedir que se incida de manera positiva o negativa en su resultado; por tanto, los entes públicos deben conducirse con total imparcialidad, a fin de que dicha propaganda no se convierta en un instrumento que provoque un desequilibrio⁴² en dicho proceso; porque, al igual que en las elecciones de representantes populares, debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo, así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio⁴³.
123. Esta prohibición constitucional, tanto en los mecanismos de democracia directa como en los procesos electorales, protege la libertad de la ciudadanía para emitir su voluntad y el imperio del principio democrático que debe regirles⁴⁴.
124. De ahí que, se estime correcto el estudio realizado por la Sala

⁴⁰ Artículo 35, fracción IX, numeral 7.

⁴¹ Artículo 33, párrafos 5 y 6.

⁴² SUP-RAP-24/2022. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 96 y 97.

⁴³ Tesis XLIX/2016. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

⁴⁴ SUP-RAP-24/2022, así como SUP-RAP-27/2022 y acumulados.

SUP-REP-248/2022

Especializada, pues no se advierte que en momento alguno hubiera tratado la conducta denunciada en el marco de una contienda electoral, sino que, como se ha expuesto, su determinación se ciñó a las circunstancias que rodearon el asunto en el contexto del proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República.

125. Ello, porque la Sala Especializada expuso de manera fundada y motivada las razones por las que tuvo por acreditado que el *tweet* de la recurrente se trataba de propaganda gubernamental, al hacer referencia a las acciones y obras públicas que emprendería la administración local que encabeza en materia de agua potable y drenaje, así como que tal propaganda se difundió en el periodo en el que, precisamente y como servidora pública, debía de abstenerse de divulgar este tipo de información para no incidir en la opinión ciudadana a emitirse el día de la jornada consultiva.
126. Similar criterio se sostuvo en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-305/2022 y SUP-REP-294/2022.
127. En el referido contexto, contrario a lo señalado por la recurrente, no se advierte que la Sala Especializada haya resuelto el asunto con los criterios de analogía y mayoría de razón, porque, como se ha señalado, en la Constitución general y en la LFRM se encuentra expresamente prohibido la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos de revocación de mandato.
128. El principio de tipicidad (vinculado con la materia penal), como lo ha sostenido esta Sala Superior en diversos precedentes⁴⁵, consiste en la exigencia de considerar como delitos sólo a las conductas descritas como tales en la ley y de aplicar únicamente las penas legalmente previstas para cada conducta considerada ilícita, sin que quepa la imposición de penas por analogía o por mayoría de razón respecto de conductas que no correspondan exactamente a la descripción

⁴⁵ Sentencias emitidas en los expedientes en el SUP-REP-11/2016, SUP-JDC-304/2018, SUP-RAP-127/2018 y SUP-REP-700/2018.



contenida en la ley.

129. Si bien tales reglas son aplicables a la materia sancionadora electoral⁴⁶, no tienen la misma rigidez en el derecho administrativo sancionador electoral, al estar modulado debido a la gran cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos que intervienen en el ámbito electoral.

130. Al respecto, la SCJN y esta Sala Superior han señalado existe una modulación a los principios de reserva de ley y tipicidad cuando su ámbito de aplicación sea la materia administrativa sancionadora⁴⁷; de forma que, en tal materia, el tipo no se realiza a través de una descripción directa (como en el derecho penal), sino que surge de la conjunción de dos o más normas:

- La o las que mandan o prohíben; y
- Las que advierten que el incumplimiento será sancionado, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (cuando se trata de prohibiciones) sobrevendrá el inicio y tramitación del procedimiento sancionador respectivo y la eventual imposición de una sanción⁴⁸.

131. En el caso de la infracción en comento, se cumplen ambas condiciones, ya que:

- La conducta por la cual fue declarada responsable la recurrente (difusión de propaganda gubernamental durante la revocación de mandato) está

⁴⁶ Tesis XLV/2001. ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 31.

⁴⁷ Tesis 1ª. CCCXVI/2014 (10a.). DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572.

Jurisprudencia 7/2005. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

⁴⁸ Jurisprudencia 7/2005. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 a 278.

prohibida constitucional y legalmente.

- El artículo 61 de la LFRM dispone que la sanción a las infracciones a esa LFRM se harán conforme con la LGIPE, lo cual (conforme con lo resuelto por la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 151/2021) resulta exactamente aplicable al caso, porque conforme con los artículos 442, apartado 1, inciso f), y 449, apartado 1, inciso c), de esa LGIPE, las autoridades o personas servidoras públicas son sujetas de responsabilidad por infracciones a esa normativa y, por tanto, objeto de sanción, entre las que se encuentra la difusión, por cualquier medio de propaganda gubernamental dentro del periodo prohibido para ello dentro de los procesos electorales (salvo las excepciones ahí señaladas).

c.3.5. Falta de fundamentación y motivación por invocarse precedentes de la Sala Superior

132. Se **desestima** el argumento de la recurrente en el sentido de que la sentencia reclamada no se encuentra debidamente fundada y motivada, además de que carece de exhaustividad y congruencia, pues, desde su perspectiva, no se invoca precepto legal alguno que señale las características de la propaganda gubernamental en el contexto de revocación de mandato, sustentando su decisión en precedentes de esta Sala Superior que no son aplicables ante la inexistencia de una contienda electoral.
133. Contrario a lo señalado por la recurrente, la Sala Especializada sí estableció todo un marco normativo y jurisprudencial aplicable al asunto que resolvía, invocando los artículos correspondientes de la Constitución general y de la LFRM, así como diversos precedentes y criterios de esta Sala Superior, a partir de los cuales estableció que debería entenderse por propaganda gubernamental y la actualización de la prohibición de difundirla en determinado periodo en el contexto de la revocación de mandato.
134. Asimismo, se aprecia que, a partir de tal contexto normativo, la Sala Especializada desarrolló su propia interpretación, así como una serie de consideraciones por las cuales estableció:



- El mensaje denunciado constituía propaganda gubernamental.
 - Tal propaganda se difundió durante el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato.
 - De los elementos que obraban en autos se tenía por acreditada la infracción, así como la responsabilidad de la recurrente.
135. Por tanto, resulta **ineficaz** lo dicho por la recurrente, porque el hecho de que la Sala Especializada atendiera los criterios que esta Sala Superior sustentó en diversos precedentes no le puede parar perjuicio alguno, en la medida que tales precedentes los utilizó como orientadores de su propio criterio conforme con el principio de seguridad jurídica.
136. Además, es jurídicamente dable que la Sala Especializada los atendiera en la sentencia reclamada, dado que, al ser aplicables al caso (por referirse al tema de propaganda gubernamental en el contexto del proceso de revocación de mandato), tenían ese carácter orientador, pues fueron emitidos por esta Sala Superior, quien cuenta con las atribuciones constitucionales y legales para revisar sus sentencias⁴⁹.
137. También resulta **ineficaz** el argumento de la recurrente en el que sostiene la indebida fundamentación y motivación de la sentencia que reclama, porque, desde su perspectiva, la Sala Especializada dejó de lado la interpretación aclaratoria realizada por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades originarias, en atención a lo siguiente.
138. El diecisiete de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de interpretación auténtica, en el cual el Congreso de la Unión pretendió redefinir el concepto de *propaganda gubernamental* previsto en la LFRM y en la LGIPE.
139. No obstante, esta Sala Superior⁵⁰ determinó que tal Decreto de

⁴⁹ Tesis de la Segunda Sala de la SCJN, 2a./J. 195/2016 (10a.). TESIS AISLADAS. LAS EMITIDAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN CARÁCTER ORIENTADOR, NO GENERAN DERECHOS NI SON SUSCEPTIBLES DEL EJERCICIO DE IRRETROACTIVIDAD. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página 778

⁵⁰ Al resolver el expediente SUP-REP-96/2022.

SUP-REP-248/2022

interpretación auténtica no era una instancia válida de Derecho aplicable a las controversias que surgieran durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, porque el citado Decreto no pretendía aclarar el significado del término *propaganda gubernamental*, sino establecer una excepción para que las personas servidoras públicas pudieran válidamente difundirla en el contexto de un proceso de revocación de mandato.

140. Por tanto, al reformularse el alcance del término *propaganda gubernamental*, se contrariaba al artículo 35, fracción IX, apartado 7° de la Constitución general, porque este no preveía excepción alguna para su difusión por parte de las personas servidoras públicas en los procesos de revocación de mandato.
141. Asimismo, la Sala Superior sostuvo, que la excepción que el Decreto de interpretación auténtica pretendía generar, redundaba en una modificación a un aspecto fundamental del proceso de revocación de mandato, como lo era el modelo de comunicación política, lo cual, también, estaba constitucionalmente prohibido, al eliminar la restricción a las personas servidores públicos
142. Bajo dichas razones, esta Sala Superior en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-96/2022, SUP-REP-108/2022, SUP-REP-151/2022, SUP-REP-174/2022 y SUP-REP-210/2022, entre otras, **determinó que el Decreto de interpretación auténtica es inaplicable a la revocación de mandato, incluyendo las controversias surgidas durante el desarrollo del proceso, ya sea en sede cautelar o en el análisis de fondo**, tal como sucede en el presente asunto.

c.4. Conclusión

143. Se **desestiman** los planteamientos de la recurrente en relación con la actualización de la infracción de difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República, porque, contrario a lo que alega, la sentencia se encuentra debidamente fundada y motivada,



aunado a que el análisis que se realizó de las conductas denunciadas se ajustó a los principios de exhaustividad y congruencia.

144. Ello es así, porque, como se ha demostrado, el *tweet* denunciado sí constituyó propaganda gubernamental, en la medida que difundió aquellas acciones que el gobierno que la recurrente encabeza pretende realizar respecto de la inversión para obras públicas en materia de agua potable; difusión que se realizó en el periodo que la Constitución general y la LFRM prohíben para ello dentro de los procesos de revocación de mandato.
145. Tales consideraciones y determinaciones de la Sala Especializada, como se ha demostrado, se encuentran debidamente justificadas en la normativa aplicable a los señalados instrumentos de participación ciudadana, así como en los criterios de esta Sala Superior que le fueron orientadores, de forma que, en la sentencia reclamada se analizaron de forma exhaustiva el contenido y contexto de publicación, así como de difusión del *tweet* denunciado.

d. Transgresión a las reglas para la difusión y promoción del proceso de revocación de mandato

d.1. Planteamiento

d.1.1. Tweet denunciado



d.1.2. Consideraciones de la Sala Especializada

146. La determinación de tener por acreditada la infracción de vulneración a las reglas de difusión y promoción de la revocación de mandato, se sustentó, en esencia, en las siguientes consideraciones:

SUP-REP-248/2022

- En la publicación se observaba un comentario por el cual se hacía una invitación: *...Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar 😊*.
- Al entrelazar la fecha de publicación (dieciocho de febrero), el mensaje y el contexto en que se desarrollaba el proceso de revocación de mandato se infería que el objetivo era el de promocionar tal consulta de revocación e invitar a la ciudadanía a tal consulta.
- A juicio de la Sala Especializada, ello era así, porque sin necesidad de mencionar expresamente ese instrumento, la ciudadanía, al recibir el mensaje en la coyuntura del proceso de revocación de mandato, pudo asociar que la invitación era para participar en ese acto; pues en otro contexto, no tendría sentido esa invitación.
- Era un hecho notorio que el dieciséis de febrero (dos días antes de publicar el *tweet*), la CQyD vinculó a la recurrente a que tuviera un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emitiera y que pudieran derivar en una afectación a los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con la revocación de mandato.
- Por lo que, al mencionar, *en eso que me prohibieron hablar*, no cabía duda de que implícitamente se refirió al proceso de revocación de mandato, lo cual no estaba permitido para las personas del servicio público.
- La Sala Especializada no pasó por alto que esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-95/2022 (asunto similar) confirmó la improcedencia de las medidas cautelares, porque, desde una perspectiva cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, la frase *a participar* no significaba un apoyo a favor o en contra del presidente de la República o un equivalente funcional, pues fueron manifestaciones genéricas y neutrales.
- Sin embargo, para la Sala Especializada dada la naturaleza de las medidas cautelares, la decisión de la Sala Superior fue de manera preliminar que no vinculaba a la resolución de fondo.

d.1.3. Motivos de agravio

147. La recurrente aduce la vulneración al principio de legalidad, pues, desde su perspectiva:

- La publicación no cumple con los parámetros necesarios para considerar que existió una actuación contraria a las reglas de promoción del proceso de revocación de mandato, de forma que, en la especie, se actualiza la



aplicación analógica o por mayoría de razón de conceptos que son ajenos a las conductas que se pretendieron analizar.

- Para la recurrente, el contenido del mensaje no se trata de una invitación o promoción dirigida a la ciudadanía, sino que se trató de una expresión de la que no puede derivarse un señalamiento concreto a tal proceso de participación ciudadana, por lo que no puede suponer un ejercicio de promoción o propaganda.
- De ahí que de ese contenido no puede atribuírsele una invitación a participar y menos que se hiciera orientando el sentido de la voluntad de la ciudadanía, pues en momento alguno se hace referencia a la revocación de mandato o a alguna sugerencia similar.

d.2. Tesis de la decisión

148. Se deben **desestimar** los planteamientos de la recurrente, porque, como lo resolvió la Sala Especializada, del análisis conjunto del mensaje y del contexto de su difusión en *Twitter*, se obtienen los elementos suficientes para sustentar jurídicamente que su finalidad era la de invitar a la ciudadanía a participar en la jornada consultiva del proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República.

d.3. Análisis de caso

149. Los artículos 35, fracción IX, apartado 7º, de la Constitución general, así como 32, 33 y 35 de la LFRM, disponen:
 - Durante la campaña de difusión, el INE promoverá la participación de la ciudadanía en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.
 - Dicha promoción deberá ser objetiva, imparcial, con fines informativos y, de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.
 - Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
 - Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información

SUP-REP-248/2022

relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

150. Como puede advertirse, la normativa invocada establece que el INE es el único ente que puede promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato, sin que pudiera interferir en las preferencias de la ciudadanía⁵¹.
151. En el caso, la recurrente aduce la contravención a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, porque de la expresión utilizada en el *tweet* denunciado no puede derivarse un señalamiento concreto a la revocación de mandato, por lo que, si bien se trata de una invitación, de la misma no puede señalarse que se trata de propaganda para difundir tal instrumento de participación ciudadana.
152. No le **asiste la razón** a la recurrente, porque la expresión *Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar 😊*, valorada en el contexto de su emisión y difusión en *Twitter* por parte de la recurrente, tenía la finalidad de difundir o promover el proceso de revocación de mandato, a través de invitar a la ciudadanía a que participara en tal proceso consultivo.
153. Esta Sala Superior ha sustentado en diversos precedentes que, para estar en la posibilidad jurídica de poder determinar si un mensaje o publicación constituyen o no una infracción a la normativa, es necesario analizar el contexto en el que se publicaron y difundieron, y no sólo limitarse al contenido de esos mensajes.
154. Lo anterior implica que se debe realizar un examen integral y completo tanto del contenido de los mensajes como del contexto de su publicación y difusión, para poder establecer las circunstancias que rodearon la comisión de la conducta denunciada, y con ello si tal conducta resulta antijurídica.

⁵¹ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-111/2022 y acumulados, SUP-REP-20/2022 y acumulados y SUP-RAP-437/2021.



155. Como lo realizó la Sala Especializada, en el caso deben tenerse en cuenta los siguientes elementos fácticos:
- La fecha de publicación del tweet (dieciocho de febrero).
 - En esa fecha se desarrollaba el proceso de revocación de mandato.
 - Dos días antes de la publicación del tweet, la CQyD vinculó a la recurrente a tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emitiera y pudieran implicar una afectación a los principios de neutralidad e imparcialidad, o a las disposiciones que regulaban la revocación de mandato.
156. En el referido contexto, como lo hizo la Sala Especializada, es dable inferir que, cuando la recurrente expresó *en eso que me prohibieron hablar*, implícitamente, se estaba refiriendo al proceso de revocación de mandato, de forma que el objetivo del tweet fue el de promocionar tal instrumento de participación ciudadana e invitar a la ciudadanía a participar tal proceso.
157. Contrario a lo señalado por la recurrente, **la expresión que utilizó en su tweet no resultaba ambigua**, pues en el contexto de la revocación de mandato que se desarrollaba en ese momento y dado que, un par de días antes, la CQyD la había vinculado a que tuviera un especial deber de cuidado en relación con las manifestaciones que realizara en torno a tal proceso de consulta ciudadana, se puede establecer, más allá de toda duda razonable que, efectivamente, la finalidad de ese *tweet* era la de difundir el proceso de revocación de mandato e invitar a la ciudadanía a participar en él.
158. Tratándose de actos anticipados de campaña, esta Sala Superior ha sustentado que la actualización el elemento subjetivo de esa infracción es sólo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral⁵². Asimismo, ha establecido que tal infracción también se podría configurar cuando se utilicen equivalentes

⁵² Jurisprudencia 4/2018. ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 11 y 12.

SUP-REP-248/2022

funcionales que no tengan de forma expresa una finalidad electoral, pero que su función y efecto sea el mismo, esto sería, beneficiar a una opción política en el contexto de una contienda y que, además, trascienda al conocimiento de la ciudadanía.

159. Tal criterio resulta orientador al caso, ya que señala diversos elementos objetivos para poder analizar la frase denunciada en el contexto de su publicación y difusión⁵³, en la medida que se debe determinar si, a través de la expresión, *Les invito a participar en eso que me prohibieron hablar 😊* (contenida en el *tweet* denunciado), la recurrente difundió y/o promocionó el proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República, cuando tal actividad le estaba reservada constitucionalmente al INE.
160. Se estima que la Sala Especializada ajustó su determinación a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, dado que, si bien el *tweet* denunciado no incluye alguna palabra o expresión relativa a la revocación de mandato o una invitación a la población a participar en ella, lo cierto es que, contextualmente, existen los elementos para poder establecer que esa era su finalidad; y que, además, trascendió al conocimiento de la ciudadanía, precisamente, por el medio de que se utilizó para difundirla (red social).
161. Por tanto, la conducta denunciada sí incumplió con la restricción constitucional que limita la actividad de difusión y promoción de los procesos de revocación de mandato sólo al INE y a los organismos públicos electorales locales.
162. De esta manera, la Sala Especializada realizó un examen objetivo del mensaje denunciado, que la llevó a estar en posibilidad de establecer que, efectivamente, sí constituía una invitación a la ciudadanía a participar en ese instrumento de participación, que trascendió a tal ciudadanía, y, al ser contraria a una disposición constitucional, su

⁵³ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-700/2018 y acumulados, SUP-REP-53/2019, SUP-REP-72/2019 y SUP-REP-73/2019



afectación a los correspondientes principios. Análisis que, se estima, fue integral del contenido y el contexto de publicación y difusión del *tweet*⁵⁴.

163. De ahí que **no le asiste la razón** a la recurrente, porque se advierte que la Sala Especializada fue exhaustiva y congruente en el estudio del contenido del *tweet*, en la medida que de las pruebas y elementos que constaban en el expediente, realizó una serie de inferencias válidas a partir de lo que ella denominó *el contexto en el que se emitió el mensaje*; inferencias que confirmó con los elementos objetivos que corroboraron su validez.
164. Ello, porque la validez de esas inferencias obtenidas por la Sala Especializada no radicó en la verdad o falsedad de sus premisas, sino en la eficacia o valor del razonamiento que conectó esas premisas con sus conclusiones.
165. De esta manera, en el caso, del contenido y contexto del *tweet* denunciado, se advierte que la frase relativa a *participar* en el contexto en que se presentó, no se trató de una manifestación genérica de carácter neutral; **sino que puede señalarse, más allá de toda duda razonable, que en su significado tenía como finalidad promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato**; precisamente, al señalar *los invito a participar en eso que me prohibieron hablar*, en referencia directa a la vinculación que, días previos, le realizó la CQyD, así como a la referida consulta ciudadana.

d.4. Conclusión

166. Se **desestiman** los motivos de agravio hechos valer por la recurrente, dado que del contenido del *tweet* denunciado se puede deducir válidamente que la recurrente invitó a la ciudadanía a participar en el proceso de revocación de mandato, en contravención a la normativa constitucional que reserva tal actividad de difusión y promoción al INE

⁵⁴ El mensaje se debe de interpretar en relación y coherencia con el contexto externo en el que se emite, la temporalidad, el horario de su difusión, la posible audiencia, el método utilizado para su difusión, así como otras circunstancias relevantes.

y a los organismos electorales locales.

e. Incumplimiento a las medidas cautelares

e.1. Planteamiento

e.1.1. Contexto

167. Como se ha relatado en este fallo, el PRD denunció a la recurrente por la difusión de los dos *tweets* señalados en los apartados anteriores, y solicitó la emisión de medidas cautelares.

168. La CQyD determinó la procedencia de esas medidas cautelares respecto del *tweet* denunciado por ser presuntamente constitutivo de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

169. La propia CQyD también emitió medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en el sentido de que la recurrente se abstuviera de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con los logros y las actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de las campañas que permite la ley.

170. Con motivo de los *tweets* que serán motivo de análisis en el presente apartado, el PRD promovió un incidente de incumplimiento de las medidas cautelares de tutela preventiva emitidas por la CQyD, por considerar que constituían propaganda gubernamental, nuevamente, difundida en periodo prohibido en el contexto del proceso de revocación de mandato.

171. En su oportunidad la UTCE ordenó a la recurrente que se acogiera a lo que le fue ordenado por la CQyD y la apercibió de imponerle una amonestación pública (medida de apremio) en caso de reiterar su conducta. Esta Sala Superior confirmó tal determinación al resolver el expediente SUP-REP-175/2022.

e.1.2. Tweets denunciados

172. El primero se trató de un video, cuya imagen en Twitter fue:

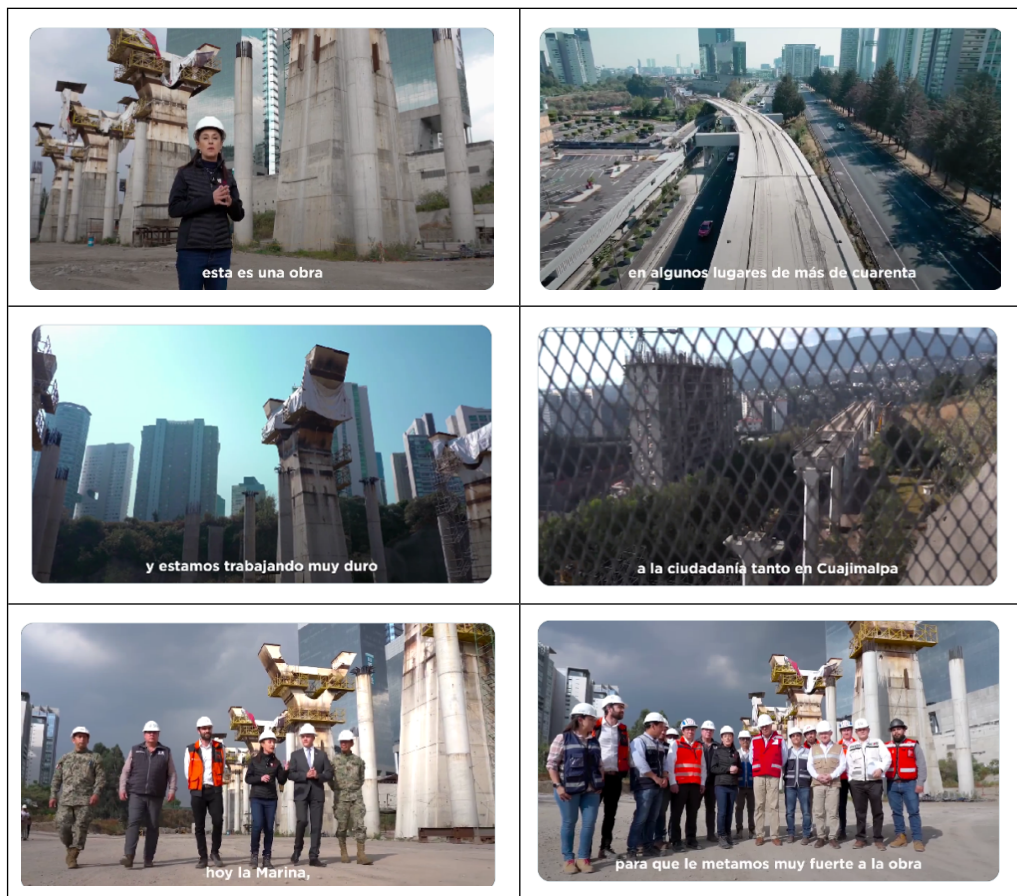


TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-248/2022



173. Las imágenes del video fueron:



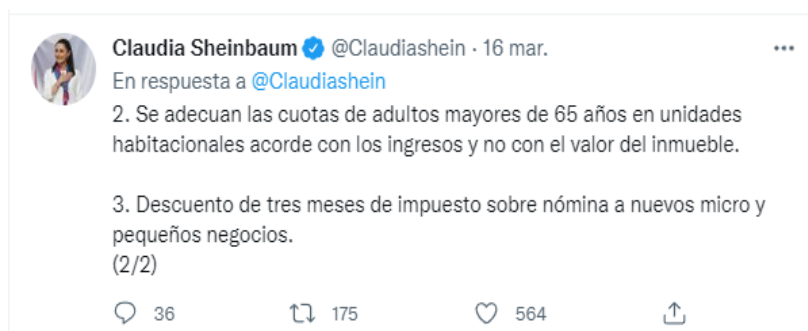
174. El contenido era:

Estoy en la obra del tren interurbano. Como ustedes saben esta es una obra que inició en el gobierno anterior; estamos retomando la obra, particularmente la que va del Estado de México a la Ciudad de México. Son 16.6 km; es una obra compleja, tiene alturas en algunos lugares de más de 40 metros, va a correr un tren interurbano y estamos en este momento en la estación Santa Fe, como ustedes pueden ver hay columnas, falta montar los capiteles, después viene una losa y

SUP-REP-248/2022

es una obra que tiene: dos puentes de doble voladizo, un puente atirantado y estamos trabajando muy duro para que pueda estar en tiempo. Hugo Flores, que es el Director General de Obras para el transporte de la Secretaría de Obras de la Ciudad de México; nos va a ayudar también a darle supervisión a la obra, el Secretario de Movilidad, Andres Lajous, y está con nosotros también el alcalde Adrián Rubalcava, que estamos en Cuajimalpa y nos ha pedido que por favor atendamos las afectaciones que se han hecho a la ciudadanía, tanto en Cuajimalpa como una parte de Álvaro Obregón; ya pedimos a las empresas para que se trabaje ya en los bajo puentes para que puedan disminuir las afectaciones que durante tanto tiempo han tenido. Y nos acompaña también la Marina, que como siempre nos ha apoyado las fuerzas armadas, y en particular hoy La Marina. El Capitán Rosalez, el teniente Bismarck, que también nos están apoyando en este proceso, nos han ayudado desde la vacunación, así que estamos trabajando todos juntos para poder acabar en tiempo. Las empresas constructoras y supervisoras: CAPSA, González Soto, Cargo, Coordina, la empresa supervisora, y se han comprometido, aquí están conmigo porque se están comprometiendo con la ciudadanía, con los habitantes de la ciudad y con el Estado de México, para que le metamos muy fuerte a la obra y pueda salir en tiempo para beneficio de todas y de todos.

175. El segundo tweet fue el siguiente:



e.1.3. Consideraciones de la Sala Especializada

176. En la sentencia reclamada se estableció que, por su contenido, temporalidad y autoría, las referidas publicaciones configuraron la difusión de propaganda gubernamental en el periodo de veda del



proceso de revocación del mandato y, por ende, un incumplimiento a las medidas cautelares de tutela preventiva fijadas por la CQyD mediante al acuerdo ACQYD-23/2022 (veinticuatro de febrero), conforme con las siguientes consideraciones:

- Las publicaciones se alojaron en la cuenta verificada de la recurrente (servidora pública) el dieciséis de marzo, era decir, dentro del periodo de veda del proceso de revocación de mandato y con posterioridad al dictado de las medidas cautelares respectivas.
- Con tales publicaciones, se difundió la noticia de que se continuaría con la obra del tren interurbano que implicaba la labor coordinada entre diversas personas servidoras públicas y empresas de la iniciativa privada.
- En tanto que con el segundo *tweet* se anunciaba la implementación de programas sociales para apoyar la economía popular y reactivar el resto de las actividades económicas.
- Para la Sala Especializada, el contenido de los mensajes actualizaba los elementos necesarios para considerar que la recurrente, nuevamente, incurrió en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, por tratarse de la promoción de obras públicas y logros de gobierno con la finalidad de generar simpatías o adhesión de la ciudadanía.

e.1.4. Motivos de agravio

177. La recurrente aduce la violación al principio de legalidad, pues, en su concepto, no se actualizaba un incumplimiento a las medidas cautelares de tutela preventiva, de manera que la Sala Especializada realizó un ejercicio parcial y tendenciosos que conllevó a una forzada configuración y ajena a la naturaleza misma de las publicaciones.

178. Al efecto, la recurrente señala lo siguiente:

- La CQyD emitió las medidas cautelares haciendo referencia expresa a la publicación del dieciocho de febrero (inversión del gobierno de la Ciudad de México en obras de agua potable y drenaje), aunado que declaró los efectos de manera general, por lo que, desde la perspectiva de la recurrente, tales efectos deben entenderse a la conducta específica que originó la solicitud de esas medidas cautelares, siendo tal conducta, la publicación relacionada con obras hidráulicas que se realizarían en una

SUP-REP-248/2022

alcaldía.

- Cualquier publicación o mensaje diverso al que fue sujeto de la medida cautelar no puede ser materia de los efectos de esta, porque se estaría ante mensajes con temas diferentes y los efectos de la medida cautelar serían demasiado amplios, restringiendo de manera desproporcional la libertad de expresión y los fines de las medidas cautelares.
- Dice la recurrente que, contrario a lo señalado por la Sala Especializada, ella tiene la obligación de informar de manera permanente y completa, mediante el sistema de gobierno abierto.
- La CQyD puede emitir las medidas cautelares, siempre que no sean excesivas o desmedidas, y sus efectos se circunscriban a inhibir las conductas denunciadas, como, en el caso, lo fue respecto de la publicación respecto a la inversión en obras públicas.
- Desde la perspectiva de la recurrente, no existe vulneración alguna a las medidas cautelares, porque las publicaciones de dieciséis de marzo están respaldadas por los artículos 6º de la Constitución general y 3, fracción XII; de la Ley de Transparencia.

e.2. Tesis de la decisión

179. Se deben **desestimar** los motivos de agravios, porque, si la medida preventiva impuesta por la CQyD consistió en que la recurrente se abstuviera, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, y los *tweets* denunciados constituyeron propaganda gubernamental, (con independencia de su tema y contenido), efectivamente, se configuró un incumplimiento a las señaladas medidas cautelares.

e.3. Tutela preventiva

180. Esta Sala Superior ha sustentado que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o



prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo.

181. Ello, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización), pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales, así como con los valores y principios reconocidos en la Constitución general y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración.
182. Para la Sala Superior, tal criterio encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.
183. Así, **la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original**, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo⁵⁵.
184. Al resolver el incidente de incumplimiento de la sentencia emitida en el

⁵⁵ Jurisprudencia 14/2015. MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30.

SUP-REP-248/2022

expediente SUP-REP-3/2021, esta misma Sala Superior estableció que la tutela preventiva (como medida cautelar) tiene como fin **prevenir un daño**, por lo que, para considerar su configuración, se deberían tener en cuenta los siguientes elementos:

- El bien jurídico protegido.
- La eminencia del daño.
- El grado de daño.
- El elemento subjetivo de dolo o culpa acontecido.

e.4. Análisis de caso

185. La pretensión de la recurrente es que se revoque la parte de la sentencia en la cual se llega a la conclusión de que es responsable de incumplir con las medias cautelares de tutela preventiva que le fueron impuestas, mismas que, en esencia, consistieron en que se abstuviera de emitir propaganda gubernamental durante el desarrollo de la revocación de mandato.

186. Su causa de pedir la sustenta en que la sentencia que reclama es contraria a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, a partir de que, desde su perspectiva:

- Los efectos de la tutela preventiva sólo deben entenderse ligados a la conducta que las motivo, en el caso, la publicación relacionada con obras hidráulicas que se realizarían en una alcaldía de la Ciudad de México, por lo que no podría extenderse a otros mensajes que tuvieran una temática diferente, pues tales efectos serían demasiado amplios y restringirían de forma desproporcional el ejercicio de la libertad de expresión.
- Los *tweets* denunciados no son propaganda gubernamental, sino que constituyeron la difusión de información pública relevante, por lo que están respaldadas en los artículos 6º de la Constitución general y 3, fracción XII, de la Ley de Transparencia.

187. En primer lugar, se analizará si los *tweets* denunciados constituyen o no propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, pues de resultar fundado, resultaría innecesario determinar los alcances de la medida cautelar de tutela preventiva impuesta a la recurrente, dado



que, sencillamente, no se actualizaría un posible incumplimiento.

e.4.1. Los tweets denunciados sí constituyeron propaganda gubernamental

188. Contrario a lo alegado por la recurrente y como se ha señalado en este fallo, el hecho de que el contenido de los tweets denunciados se tratase de información pública relevante (en términos de la Ley de Transparencia) resulta independiente de la restricción constitucional a la que están sujetos las y los servidores públicos, en cuanto a la difusión, propiamente, de propaganda gubernamental en el período de difusión del proceso de revocación de mandato.
189. De manera aparte a las obligaciones en materia de transparencia y gobierno abierto a las que está sujeta la recurrente, como se ha demostrado, en el caso, concurre una restricción constitucional de carácter temporal, únicamente en cuanto a la difusión de propaganda gubernamental desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación de ese proceso.
190. De esta forma, como lo resolvió la Sala Especializada, los *tweets* denunciados constituyeron propaganda gubernamental, en la medida que a través de ellos se difundieron diversas acciones de gobierno relacionadas con la continuación de las obras del tren interurbano (entre la Ciudad de México y el Estado de México, que implicaba la acción coordinada de diversas dependencias y entidades locales y federales, así como empresas privadas), así como con la implementación de diversos programas sociales para apoyar la economía popular y reactivar la economía (ampliación de beneficios en el descuento del impuesto predial a personas de 60 a 58 años, adecuación de las cuotas de los adultos mayores en las unidades habitacionales y descuentos de tres meses del impuesto sobre la nómina a los nuevos micro y pequeños empresarios).
191. Tales *tweets* se publicaron el dieciséis de marzo, esto es, dentro del proceso de revocación de mandato y posterior a que la recurrente fue

SUP-REP-248/2022

notificada de la tutela preventiva que le fue impuesta por la CQyD.

192. De ahí que, nuevamente, los *tweets* motivo de incumplimiento, al tratarse de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido dentro del proceso de revocación de mandato, no pueden considerarse como un legítimo desempeño de sus labores y la simple entrega de información de relevancia pública a la ciudadanía, porque las personas servidoras públicas tienen el deber de observar, sin distinción alguna, la normativa constitucional y legal aplicable al ejercicio de su cargo, como lo es la prohibición de emitir propaganda gubernamental en periodo prohibido.
193. En el caso, se insiste, los *tweets* que generaron el incumplimiento no se trataron de una mera difusión de información pública relevante, sino que a partir del análisis que hizo la Sala Especializada del mensaje que contenía y el contexto de su difusión, se advierte que estaban vinculados con las políticas y acciones públicas que la administración que encabeza la recurrente pretende implementar en materia de inversión y obras públicas, así como de programas sociales y económicos en beneficio de la población de la Ciudad de México.
194. Consideraciones de la Sala Especializada que la recurrente omite cuestionar, pues se limita a argumentar que los *tweets* no constituirían propaganda gubernamental por tratarse de información pública relevante que puede difundirse en todo tiempo en términos de los artículos 6º de la Constitución general y 3, fracción XII, de la Ley de Transparencia.

e.4.2. Alcances de la medida cautelar

195. Como se ha establecido, en materia sancionadora electoral (aplicable al proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República) la **tutela preventiva** tiene la finalidad de garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho probablemente afectado, así como **evitar daños irreparables a los principios rectores de la función o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados** por la



Constitución general o la legislación electoral aplicable.

196. Para su procedencia, la CQyD debe consentir en que, más allá de toda duda razonable, ha logrado la convicción de que existe un peligro cautelar determinado. Tal peligro supone definir un estado de cosas que permite considerar que **resulta razonable evitar el acaecimiento de un hecho que de ocurrir vulneraría en sentido del proceso.**
197. En resumen, las medidas cautelares, en su **vertiente de tutela preventiva**, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos que, **si bien futuros, puedan, por las condiciones de su materialización, poner en riesgo real y objetivo los principios rectores de la materia al momento de actualizarse**⁵⁶.
198. Es por ello, que cuando se emiten ciertas medidas de tutela preventiva **se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida y que no ha causado un daño irreparable aún**, por lo que, de manera cautelar, se procura la prevención de un daño posterior.
199. Por tanto, **la tutela preventiva consiste, no sólo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que no se genere, nuevamente, ese daño** por una conducta que, a la postre, podría resultar ilícita⁵⁷. Por ello, la tutela preventiva está dirigida al peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho, para que no sobrevenga o se lleve a cabo una actividad lesiva, o bien, que

⁵⁶ Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar, lo cual es aplicable, *mutatis mutandi*, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados. Al respecto véase, entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

⁵⁷ SUP-REP-114/2019.

SUP-REP-248/2022

se impida la continuación o repetición de esa actividad⁵⁸.

200. En ese contexto, **no le asiste la razón** a la recurrente, porque parte de la premisa errónea de que la medida de tutela preventiva que le fue impuesta por la CQyD para que se abstuviera, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental, se circunscribía a la temática de los mensajes originalmente denunciados (inversión y obras públicas en agua potable y drenaje).
201. Ello, porque, si bien no puede interpretarse que los efectos de la tutela preventiva pueden ser tan amplios que abarquen todos los ámbitos de la función pública que desempeña la recurrente, en el caso, se advierten elementos suficientes para acreditar el incumplimiento.
202. Con independencia del contenido y/o temática del *tweet* que fue motivo de la medida cautelar y de los relativos al incumplimiento de la tutela preventiva, lo cierto es que todos ellos se trataron de propaganda gubernamental difundida en un periodo en el cual, constitucional y legalmente, se encuentra prohibida tal difusión, incluso, utilizándose el mismo medio comisivo (publicaciones en la red social de *Twitter*).
203. Se reitera, la CQyD determinó la procedencia de la tutela preventiva, por lo que le ordenó a la recurrente que **se abstuviera, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental** (salvo que se tratara de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil) en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril.
204. Para lo anterior, la CQyD puntualizó que la recurrente debería revisar,

⁵⁸ SUP-REP-251/2018



ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato.

205. Tal medida se sustentó en que la CQyD advirtió el riesgo actual y real de que la recurrente incurriera nuevamente en posibles vulneraciones a los principios que sustentan los procesos de revocación de mandato, preponderantemente, porque no era la primera vez que tal recurrente aprovechaba *Twitter* como un espacio de comunicación pública para difundir propaganda gubernamental; por lo que, a fin de evitar que este tipo de conductas se repitieran o continuaran en el futuro, de cara a la jornada consultiva, es que se debía adoptar una medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva.
206. Como puede apreciarse, la tutela preventiva impuesta por la CQyD de forma alguna se constrictó a la temática del *tweet* que, en ese momento, se consideró (de manera preliminar y bajo la apariencia del buen derecho) como propaganda gubernamental (inversión y obras públicas en materia de agua potable y drenaje).
207. Por el contrario, sobre la base de que la recurrente difundió expresiones que, en sede cautelar, se consideraron propaganda gubernamental difundida durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, la CQyD la instruyó para que no cometería, nuevamente, esa conducta, es decir, que tuviera un especial deber de cuidado para que sus expresiones o manifestaciones difundidas bajo cualquier formato de comunicación, no constituyeran propaganda gubernamental que pudiese afectar los bienes jurídicamente tutelables en la normativa que rige los procesos de revocación de mandato.
208. Vale recordar que tanto la Constitución general como la LFRM prohíben expresamente la difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de los procesos de revocación de mandato, de manera que las personas servidoras públicas están obligadas, precisamente, por el deber especial de cuidado que pesa sobre ellas,

SUP-REP-248/2022

a no difundir tal tipo de propaganda, incluidas, aquella que pudiere configurarse de sus manifestaciones, expresiones o publicaciones en sus perfiles de las redes sociales.

209. Se estima que, si bien, como dice la recurrente, la tutela preventiva no puede tener unos efectos tan amplios que restrinjan el ejercicio de los derechos de las personas servidoras públicas, en el caso, la tutela preventiva impuesta por la CQyD tuvo la finalidad de prevenir que se generara un daño mayor al proceso de revocación de mandato, al evitar que la recurrente volviera a emitir mensajes que pudieran constituir propaganda gubernamental, debido a que, en ese momento y bajo la apariencia del buen derecho, ya lo había hecho, a través de un *tweet*.
210. En ese contexto, es claro que la tutela preventiva que le fue impuesta a la recurrente no se limitó a evitar la posible propaganda gubernamental por parte de la recurrente y durante la revocación de mandato sólo en el tema de inversiones y obra públicas en materia de agua potable y drenaje, sino que sus efectos abarcaron cualquier expresión, manifestación, comentario, opinión difundida en alguna modalidad o formato de comunicación, relacionados con logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental, con independencia de la temáticas de estas últimas.
211. De ahí que, se estime, la determinación de la Sala Especializada se ajustó a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad, en la medida que los *tweets* denunciados como incumplimiento, se consideraron como propaganda gubernamental, respecto de la cual se acreditó que se publicaron durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato y posterior a la emisión y notificación de la determinación de la CQyD (cuestión que no está controvertida).
212. Por tanto, con los *tweets* motivo de incumplimiento, la recurrente incurrió en una repetición de la conducta que, de manera cautelar, se consideró como difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, y con lo cual se trastocó el objetivo de la tutela preventiva de



evitar un nuevo posible daño a ese proceso de revocación, a partir de que se divulgara nueva propaganda gubernamental por parte de la propia recurrente, al menos, en su perfil de *Twitter*.

213. Además, es importante precisar que lo anterior se robustece, si se tiene en cuenta que respecto del primer *tweet* que fue motivo de la medida cautelar y los motivos de incumplimiento existen diversos elementos coincidentes que confirman la responsabilidad de la recurrente en el incumplimiento de la tutela preventiva que le fue impuesta. Al menos, los siguientes:

- Todos los mensajes se trataron de propaganda gubernamental.
- Todos ellos se difundieron durante el periodo prohibido de la revocación de mandato de mandato del actual presidente de la República.
- Se utilizó el mismo medio de comisión, esto es, todos ellos fueron *tweets* publicados en el perfil verificado de la recurrente en la red social conocida como Twitter.

214. Con esas condiciones, parámetros y elementos, se estima que, como lo resolvió la Sala Especializada, la recurrente incurrió en un incumplimiento de las medidas cautelares de tutela preventiva, pues, más allá de las temática de los *tweets*, tales publicaciones se trataron de propaganda gubernamental difundida en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y con posterioridad a la determinación de la CQyD.

e.5. Conclusión

215. Se **desestiman** los motivos de agravios, porque, contrario a lo alegado por la recurrente, si la medida preventiva impuesta por la CQyD consistió en que la recurrente se abstuviera, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que pudieran considerarse propaganda gubernamental, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, y los *tweets* denunciados constituyeron propaganda gubernamental, (con independencia de su

tema y contenido), efectivamente, se configuró un incumplimiento a las señaladas medidas cautelares.

IX. DETERMINACIÓN

216. Conforme con lo expuesto, se debe **confirmar** la sentencia que se le reclamada a la Sala Especializada, ya que se ajusta a los principios de legalidad, exhaustividad y congruencia, en la medida que los *tweets* denunciados, constituyeron, respectivamente:

- Propaganda gubernamental difundida durante el proceso de revocación de mandato del actual presidente de la República.
- Indebida difusión y/o promoción de esa revocación de mandato.
- Un incumplimiento a la medidas cautelares de tutela preventiva que le fueron impuesta a la recurrente, al tratarse, nuevamente, de propaganda gubernamental.

X. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia reclamada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto aclaratorio del magistrado Indalfer Infante Gonzales; ante el Secretario General de Acuerdos, quien 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 dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-248/2022.

1. Formulo el presente voto, a efecto de exponer las razones por las que voté a favor del estudio de fondo y el sentido de la sentencia emitida en el recurso de revisión identificado al rubro.
2. En principio, se destaca que, tanto este recurso de revisión como el diverso identificado con la clave SUP-REP-430/2022 (resueltos en la misma sesión pública), fueron interpuestos por el Director de Servicios Legales de la Consejería Jurídica del Gobierno de la Ciudad de México, aduciendo, en ambos casos, que lo hacía en representación de la persona titular de la Jefatura de Gobierno.
3. Ahora, en la resolución del SUP-REP-430/2022, mi voto fue en el sentido de que el Director de Servicios Legales de la Consejería Jurídica carecía de atribuciones para representar a Claudia Sheinbaum Pardo, porque en aquel caso se le atribuyen infracciones en su carácter de ciudadana y no como titular de la Jefatura de Gobierno, consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.
4. Sin embargo, en el presente caso se presenta una situación distinta que justifica que el Director de Servicios Legales de la Consejería Jurídica tenga legitimación para actuar, pues las

SUP-REP-248/2022

infracciones que se atribuyen a Claudia Sheinbaum son en su carácter de Jefa de Gobierno y no como ciudadana.

5. En efecto, en este asunto el PRD denunció que la recurrente publicó en su perfil de *Twitter* dos mensajes (*tweets*) que, desde su punto de vista, uno constituyó propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido (en el contexto del procedimiento de revocación de mandato del presidente de la República electo para al periodo 2018-2024); y, el otro, una indebida difusión del referido proceso de revocación de mandato.
6. Derivado de lo anterior, tomando en consideración que en este caso las infracciones denunciadas (difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y promoción indebida del proceso de revocación de mandato) se atribuyen a Claudia Sheinbaum en su carácter de Jefa de Gobierno, el Director de Servicios Legales de la Consejería Jurídica sí puede actuar en su representación, a diferencia de lo que ocurre en el diverso recurso SUP-REP-430/2022.

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