



RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS

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

TERCERO INTERESADO: MORENA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: SERGIO MORENO TRUJILLO

COLABORÓ: BRENDA DURÁN SORIA

Ciudad de México, veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia que **revoca parcialmente** la resolución emitida en el expediente SRE-PSC-117/2022 —relacionada con la difusión de diversas intervenciones durante la conferencia matutina del presidente de la República del pasado siete de marzo— porque no realizó un estudio exhaustivo de la posible responsabilidad del presidente de la República, así como de las concesionarias denunciadas.

ANTECEDENTES

1. Convocatoria. El cuatro de febrero², el Consejo General del Instituto Nacional Electoral³ aprobó la Convocatoria para el proceso de revocación de mandato del presidente de la República⁴, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete siguiente y en la que se estableció como fecha de jornada de votación el diez de abril.

2. Primera queja (UT/SCG/PE/PRD/CG/98/2022). El diez de marzo, el Partido de la Revolución Democrática⁵ presentó queja en contra del presidente de la República⁶; el director de PEMEX⁷, y el titular de la Secretaría de Agricultura⁸, por expresiones en la conferencia matutina del presidente de la República de siete de marzo, cuyo contenido supuestamente pretendía influir de manera

¹ En lo siguiente, Sala Superior.

² Todas las fechas se refieren a dos mil veintidós, salvo precisión contraria.

³ En lo sucesivo, CG del INE.

⁴ Ver acuerdo INE/CG52/2022.

⁵ En adelante, PRD.

⁶ Andrés Manuel López Obrador, presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Octavio Romero Oropeza, director de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

⁸ Víctor Manuel Villalobos Arámbula, titular de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del Gobierno de México (secretario de Agricultura).

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

indebida en el proceso de revocación de mandato, para favorecer al presidente de la República.

3. Segunda queja (UT/SCG/PE/PAN/CG/102/2022). El once de marzo, el Partido Acción Nacional⁹ presentó queja en contra del presidente de la República y de quien resulte responsable, por supuestas violaciones a la Constitución general, así como a la Ley Federal de Revocación de Mandato, como consecuencia de la intervención del citado servidor público en la conferencia matutina de siete de marzo, supuestamente destacando logros de gobierno, cuyo contenido pretendía influir de manera indebida en el proceso de revocación de mandato.

Asimismo, se denunciaron dos publicaciones en la cuenta de Facebook del presidente de la República (@lopezobrador.org.mx) realizadas el cinco y seis de marzo, en las que difundió información referente a obras públicas.

4. Medidas cautelares (ACQyD-INE-39/2022). El catorce de marzo, la autoridad electoral declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas, respecto de las manifestaciones realizadas por el director de PEMEX y el secretario de Agricultura, así como, de las publicaciones en Facebook.

Las medidas cautelares fueron confirmadas por la Sala Superior en la sentencia SUP-REP-84/2022 y acumulados, porque se encontraba debidamente fundada y motivada la decisión, apoyada en los elementos probatorios correspondientes.

5. Resolución impugnada (SRE-PSC-117/2022). El treinta de junio, la Sala Especializada declaró la existencia de diversas infracciones respecto del director de PEMEX; el titular de la Secretaría de Agricultura; el director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales de la Presidencia de la República¹⁰; el titular de la Coordinación de Comunicación Social, así como, de la directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República, y distintas concesionarias de radio y televisión.

Como precisión, la Sala Especializada declaró la inexistencia de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte del presidente de la República.

⁹ En lo siguiente, PAN.

¹⁰ En adelante, CEPROPIE.



6. Recursos de revisión. La parte recurrente interpuso diez recursos de revisión en contra de la sentencia indicada, con las siguientes precisiones:

Expediente	Parte recurrente	Fecha de presentación
SUP-REP-525/2022	Ángel Clemente Ávila Romero, representante propietario del PRD ante el CG del INE	5 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-527/2022	Salvador Hernández Garduño, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Transparencia y apoderado legal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano	6 de julio ante la Sala Superior
SUP-REP-528/2022	Joel Arahony Barrientos Martínez, apoderado legal del Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía, organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Estatal y administradora de las concesiones del Gobierno del Estado de Chiapas	6 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-529/2022	Nancy Rivero Rosales, apoderada de la Estación de Televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal, Órgano de Apoyo del Instituto Politécnico Nacional	6 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-530/2022	Zahira Anahí Cruz Rodríguez, titular de la oficina del abogado general de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, en representación del titular de la dependencia	6 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-532/2022	Diana Gabriela Martínez Iribarren, suplente por ausencia de la Gerencia Jurídica Contenciosa Administrativa de la Subdirección Jurídica Contenciosa de la Dirección Jurídica de Petróleos Mexicanos, en representación del director general de Petróleos Mexicanos	7 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-533/2022	Sigfrido Barjau de la Rosa, director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE)	7 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-534/2022	Sergio Pimentel Mendoza, director general del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, administrador de las concesionarias de las emisoras XHDEN-FM, XHZIT-FM, XHZMA-FM, XHHD-FM, XHCAP-FM, XHMOR-TDT, XHREL-FM y ZHTZI-FM	7 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-536/2022	Jesús Ramírez Cuevas, coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República	7 de julio ante la Sala Especializada
SUP-REP-537/2022	Martha Jessica Ramírez González, directora general de Comunicación Digital del presidente de la República	7 de julio ante la Sala Especializada

7. Integración y turno. Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior acordó integrar los expedientes respectivos y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

8. Escrito de tercero interesado. El ocho de julio, Morena presentó un escrito ante la autoridad responsable, a través del cual pretende comparecer como tercero interesado en el primer recurso indicado.

9. Sustanciación. La Magistrada Instructora admitió y cerró instrucción en la totalidad de recursos; en consecuencia, ordenó elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

Corresponde de manera exclusiva a la Sala Superior resolver los medios de impugnación indicados, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de este órgano jurisdiccional¹¹.

SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia

En el acuerdo general 8/2020, la Sala Superior reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala determine alguna cuestión distinta.

TERCERA. Acumulación de expedientes

Del análisis de los escritos de demanda, la Sala Superior advierte la conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable.

En este sentido, en atención al principio de economía procesal debe acumularse la totalidad de expedientes recibidos por esta Sala Superior al recurso de revisión SUP-REP-525/2022, al ser el primero en su registro. Además, debe agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados¹².

CUARTA. Improcedencia del escrito de tercero interesado

¹¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 164, 165, 166, fracción V y, 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Ley Orgánica); así como 3, párrafo 2, inciso f) y 109, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

¹² De conformidad con los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral.



El partido político Morena presentó un escrito de tercero interesado ante la autoridad responsable, respecto del recurso de revisión SUP-REP-525/2022, con la pretensión de que esta Sala Superior confirme la decisión de la Sala Especializada por cuanto hace a los resolutivos segundo y tercero¹³.

Sostiene que cuenta con interés jurídico, porque la parte recurrente controvierte una cuestión procesal de orden público y de interés general para la sociedad.

Esta Sala Superior considera que no es procedente reconocer al partido político de Morena dicha calidad y, en consecuencia, el escrito debe desestimarse.

El partido político de Morena no fue parte en el procedimiento sancionador en revisión, asimismo, las razones aportadas son insuficientes para justificar su comparecencia en esta instancia.

Lo anterior, porque no es posible reconocerle interés jurídico ni el ejercicio de una acción tuitiva encaminada a la protección de un interés público, ya que la resolución reclamada solo incide en la esfera jurídica de las personas del servicio público denunciadas y de las concesionarias involucradas, aunado a que, la función que las personas del servicio público realizan forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo en lo individual¹⁴.

QUINTA. Requisitos de procedencia de los recursos

Los medios de impugnación cumplen con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia¹⁵, conforme con lo siguiente:

1. Forma. Los escritos de demanda precisan la resolución impugnada, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa.

¹³ **SEGUNDO.** Es inexistente la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por el proceso de revocación de mandato por parte del presidente de la República. **TERCERO.** Es inexistente el uso indebido de recursos públicos por parte del director de Petróleos Mexicanos y el titular de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de las concesionarias de carácter privado.

¹⁴ Resulta aplicable lo dispuesto en la tesis XI/2019, de rubro: INTERÉS JURÍDICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO LO TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE SERVIDORES PÚBLICOS.

¹⁵ De conformidad con los artículos 8, 9, 13, 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

2. Oportunidad. Los recursos son oportunos, porque se interpusieron en el plazo legal de tres días, a partir de la notificación de la sentencia recurrida:

Expediente	Fecha de notificación	Fecha de presentación de demanda
SUP-REP-525/2022	2 de julio ¹⁶	5 de julio
SUP-REP-527/2022	3 de julio ¹⁷	6 de julio
SUP-REP-528/2022	4 de julio ¹⁸	6 de julio
SUP-REP-529/2022	3 de julio ¹⁹	6 de julio
SUP-REP-530/2022	4 de julio ²⁰	6 de julio
SUP-REP-532/2022	4 de julio ²¹	7 de julio
SUP-REP-533/2022	4 de julio ²²	7 de julio
SUP-REP-534/2022	4 de julio ²³	7 de julio
SUP-REP-536/2022	4 de julio ²⁴	7 de julio
SUP-REP-537/2022	4 de julio ²⁵	7 de julio

3. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran satisfechos, porque: **1)** acude uno de los partidos denunciados, a través de su representante; **2)** son las personas del servicio público denunciadas; **3)** personas que acuden en representación de las personas del servicio público denunciadas, o bien, **4)** son concesionarias, por conducto de su representante. Calidad que les es reconocida por la responsable en los respectivos informes circunstanciados²⁶.

4. Interés jurídico. El requisito se colma, porque la parte recurrente es conformada por el partido político que presentó una de las quejas que originaron el procedimiento sancionador, o bien, quienes acuden a esta Sala Superior controvierten la sentencia que declaró la existencia de infracciones cometidas por su parte, lo cual repercute en su esfera jurídica.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la sentencia cuestionada.

¹⁶ Página 237 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

¹⁷ Página 267 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

¹⁸ Página 369 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

¹⁹ Página 295 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²⁰ Página 347 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²¹ Página 327 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²² Página 339 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²³ Página 379 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²⁴ Página 345 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²⁵ Página 337 del expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Tomo 2.

²⁶ Asimismo, de conformidad con el acta de la audiencia de pruebas y alegatos. Página 15, expediente electrónico SRE-PSC-117/2022, Accesorio 2.



SEXTA. Contexto de la controversia

El PRD y PAN presentaron sendas quejas en contra diversos servidores públicos, así como de quien resultara responsable, por supuestas violaciones a la Constitución general, así como a la Ley Federal de Revocación de Mandato, como consecuencia de sus intervenciones en la conferencia matutina del presidente de la República de siete de marzo, cuyo contenido supuestamente pretendía influir de manera indebida en el proceso de revocación de mandato, para favorecer al presidente de la República.

El PAN también se inconformó respecto de las publicaciones en la cuenta de Facebook del presidente de la República, realizadas el cinco y seis de marzo, en las que se difundió información referente a obras públicas.

Ahora bien, la Sala Especializada constató el siguiente contenido de las intervenciones de las personas servidores públicos denunciadas:

Conferencia matutina de siete de marzo de dos mil veintidós

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Octavio.

OCTAVIO ROMERO OROPEZA, DIRECTOR GENERAL DE PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX): Con su permiso, presidente.

Muy buenos días a todas y a todos, representantes de los medios de comunicación.

Vamos a hablar un poquito acerca de la estrategia para la producción y la entrega de fertilizantes.

Decirles que en el año pasado, en el 2021, Pemex entregó a la Sader 185 mil toneladas de fertilizantes, de los cuales el 45 por ciento fue producción nacional y el 55 por ciento fue importación. Este programa el año pasado fue para cuatro estados: Guerrero, Tlaxcala, Puebla y Morelos.

Para este año, para el 2022, se suman al programa cinco estados más: Chiapas, Oaxaca, Durango, Zacatecas y Nayarit, y el objetivo es entregar 352 mil toneladas.

Y la totalidad del fertilizante en este caso va a ser de producción nacional, esto debido a los incrementos de precio, pero principalmente a la falta de oferta de fertilizantes a nivel mundial, principalmente Rusia y China.

Con independencia de que para el 2022 el programa de Fertilizantes para el Bienestar se abastecerá con producción nacional, de forma paralela se iniciaron ya y se van a continuar hasta el 2024 los programas de rehabilitación de las tres plantas productoras de fertilizantes: la planta de amoníaco en Cosoleacaque, ProAgroindustria en Allende, Veracruz, y el Grupo Fertinal en Lázaro Cárdenas, Michoacán, y la mina de roca fosfórica en San Juan de la Costa, en Baja California.

Para esto vamos a hacer una inversión de 300 millones de dólares, de los cuales 216 millones van a corresponder al dinero de la reparación del daño por el sobreprecio con el que se adquirieron estas plantas de fertilizantes y 84 millones por parte del gobierno federal.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

Las inversiones requeridas ahí se pueden ver en el cuadro que está en pantalla. Por planta, Cosoleacaque; por año, 13 millones en el 2022, 87 en el 23 y ya ningún centavo en el 24, quedaría al 100 por ciento.

ProAgroindustria van a ser 36 millones en el 2022, 20 en el 2023 y con eso concluiríamos.

Y, finalmente, Grupo Fertinal, donde en el 2022 van a ser 59 millones de dólares, 41 en el 23, y 44 en el 24; aquí principalmente por el tema de la presa de jales en la mina de roca fosfórica.

En los 108 millones de dólares que se van a invertir este año, ya están considerados los 50 millones de dólares que se recibieron a finales del año pasado por la reparación del daño del sobreprecio en la compra de la planta de fertilizantes, y están considerados también los 50 millones de dólares que se van a recibir este año, más 8 millones de dólares de parte del gobierno federal.

Esa sería la información en cuanto al programa de entrega de fertilizantes.

Y únicamente comentarle, señor presidente, que el día de hoy se inicia la entrega de fertilizantes oficialmente.

Con su permiso, presidente.

VÍCTOR MANUEL VILLALOBOS ARÁMBULA, SECRETARIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL: Muy buenos días.

Con su permiso, señor presidente.

Como es sabido, el gobierno federal a inicios de su administración asume la ejecución del programa de fertilizantes como un programa piloto en el estado de Guerrero. La instrucción del presidente a la Secretaría de Agricultura fue llevar a cabo la ejecución de este programa.

Este mismo ha ido creciendo en función de sus resultados y el señor presidente de la República instruye a la Secretaría de Agricultura de incorporar el año pasado tres estados más, como se indicó: Puebla, Tlaxcala y Morelos.

Me corresponde actualizar la información casualmente del cierre del programa del año pasado y la proyección para el presente año.

Efectivamente, a raíz de este incremento de tres estados adicionales para beneficiarios de este programa, logramos beneficiar a 394 mil 834 beneficiarios, esto es comparativamente con lo que inicialmente se beneficia a productores del estado de Guerrero, un incremento importante.

También, en consecuencia, se incrementa la superficie al pasar de 473 mil 800 hectáreas en Guerrero a una superficie de 602 mil 628 hectáreas el año pasado, incluyendo estos tres estados.

Igualmente, como bien se señaló, el fertilizante, en términos del volumen total de distribución fue del orden de 185 mil toneladas.

Este año, nuevamente el señor presidente ha instruido incrementar cinco estados más, como ya se señaló: Chiapas, Oaxaca, Durango, Nayarit y Zacatecas.

Y pasaremos, en términos del número de beneficiarios, de 394 mil 835 del año pasado a más de 700 mil, también la superficie se ve incrementada a un millón 200 mil hectáreas para estos nueve estados y el total de fertilizante que habrá de distribuirse será de 352 mil toneladas, como ya lo indicó el director de Pemex. Siguiendo por favor

El programa de fertilizantes desde su inicio y de su objetivo principal ha sido el de apoyar a pequeños agricultores, principalmente agricultores de autoconsumo y para granos básicos. De ahí que estos nueve estados, en el caso particular de los estados del sur sureste, Guerrero seguirá apoyándose para maíz, arroz y frijol; Chiapas y Oaxaca se apoyarán en el cultivo del maíz; en los estados del norte, Zacatecas, Durango y Nayarit se apoyará para el cultivo del frijol; y finalmente, los estados del centro, Puebla, maíz y hortalizas, como se hizo el año pasado; en Morelos, maíz y arroz, y Tlaxcala, maíz y hortalizas.

En la logística y la forma de la distribución, obviamente parte de Pemex, a través de la manufactura y la producción de urea y de DAP, este se transfiere a los centros de distribución de Segalmex.

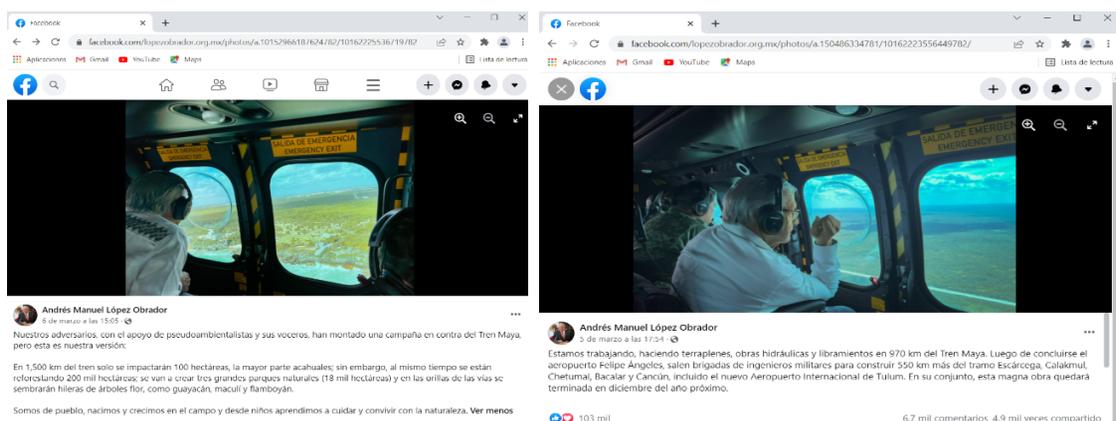
Y a través de la Secretaría de Agricultura y Segalmex se distribuye, conforme al padrón y el

tiempo de entrega. Este finalmente llega a los beneficiarios en sus cantidades y sobre todo oportunamente.

Para llevar a cabo todo este programa se cuenta con el apoyo obviamente de Pemex, de la Guardia Nacional, de Segalmex, de los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales.

Es todo. Muchas gracias.

Asimismo, la Sala Especializada acreditó la existencia de las siguientes publicaciones denunciadas de la red social de Facebook, sobre la construcción del “Tren Maya”:



Una vez concluida la instrucción correspondiente, la Sala Especializada dictó sentencia en la cual determinó las siguientes infracciones:

1. **Director de PEMEX.** La existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por su intervención en la conferencia de prensa matutina de siete de marzo.
2. **Titular de la Secretaría de Agricultura.** La existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por su intervención en la conferencia de prensa matutina de siete de marzo.
3. **Director del CEPROPIE.** La existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por la participación en la producción y difusión de las citadas intervenciones, así como, la existencia del uso indebido de recursos públicos.
4. **Titular de la Coordinación de Comunicación Social.** La existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por la participación en la producción y difusión de

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

las citadas intervenciones, así como, la existencia del uso indebido de recursos públicos.

5. Concesionarias. La **existencia** de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por las concesionarias públicas y privadas que transmitieron las citadas intervenciones. Además, solo por lo que hace a las concesionarias de carácter público se acreditó la existencia de uso indebido de recursos públicos.

6. Directora General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. La **existencia** de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por las publicaciones de cinco y seis de marzo en la cuenta de Facebook del presidente de la República, así como, la existencia de uso indebido de recursos públicos.

Asimismo, determinó la **inexistencia** de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte del presidente de la República, así como la **inexistencia** de uso indebido de recursos públicos por parte del director de PEMEX y del titular de la Secretaría de Agricultura.

En consecuencia, respecto de las personas funcionarias públicas se dio vista a su superior jerárquico para que con base en el marco constitucional y legal que resultara aplicable determinaran lo que Derecho corresponda. Además, atendiendo las circunstancias particulares del incumplimiento a las reglas que rigen la difusión de la propaganda gubernamental, así como con la finalidad de disuadir la posible comisión de faltas similares en el futuro, se impuso una sanción a cada una de las emisoras infractoras consistente en la respectiva multa.

Por otra parte, la Sala Especializada ordenó la inscripción en el Catálogo de Sujetos Sancionados al director de PEMEX; al secretario de Agricultura; al director del CEPROPIE; al coordinador de Comunicación Social, y a la directora de Comunicación, así como a las concesionarias de radio y televisión que resultaron infractoras; además de darse vista al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, para que determine si es procedente la inscripción de la



sanción de las concesionarias sancionadas en el Registro Público de Concesiones.

SÉPTIMA. Estudio de fondo

La cuestión por resolver consiste en determinar si fue correcto el actuar de la Sala Especializada al determinar la actualización de las infracciones y, en su caso, imponer las respectivas sanciones.

En primer lugar, la Sala Superior atenderá los agravios formulados por el PRD (SUP-REP-525/2022), quien pretende que también sea sancionado el presidente de la República por la difusión de propaganda gubernamental.

Posteriormente, serán analizados los motivos de disenso que exponen el secretario de Agricultura (SUP-REP-530/2022), así como el director de PEMEX (SUP-REP-532/2022) encaminados a cuestionar la fundamentación y motivación de la sentencia impugnada.

Por otra parte, la Sala Superior analizará los agravios sostenidos por el director del CEPROPIE (SUP-REP-533/2022); el coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República (SUP-REP-536/2022), y la directora general de Comunicación Digital de la Presidencia de la República (SUP-REP-537/2022), respecto de la indebida acreditación de la infracción.

Finalmente, serán estudiados los agravios externados por el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SUP-REP-527/2022); el Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía (SUP-REP-528/2022); la Estación de Televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal (SUP-REP-529/2022), y el Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SUP-REP-534/2022), quienes cuestionan de manera central la fundamentación, motivación y exhaustividad de la sentencia cuestionada.

Lo anterior, no implica alguna afectación a los derechos de la parte recurrente, porque lo importante es que se analicen todos los motivos de agravio²⁷.

1. Agravios del PRD

²⁷ De conformidad con lo previsto en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

El PRD (SUP-REP-525/2022) pretende que el presidente de la República sea sancionado por la difusión de propaganda gubernamental, al ser el responsable de las acciones de quienes integran la administración pública federal, por lo cual, con independencia de que su participación en la conferencia matutina se limitó a presentar al secretario de Agricultura y al director de PEMEX, debió de ser sujeto de sanción.

Además, el PRD considera que el secretario de Agricultura y el director de PEMEX utilizaron recursos públicos como el uso de medios humanos, materiales de grabación, micrófonos y personal de apoyo en la producción.

Finalmente, refiere la responsabilidad de las concesionarias al difundir la conferencia matutina y, en consecuencia, ser copartícipes de la violación a los principios en la materia electoral.

1.1 Consideraciones de la Sala Superior

Los agravios son parcialmente **fundados**, porque la Sala Especializada fue omisa en dictar una decisión respecto de la posible responsabilidad indirecta del presidente de la República.

La Sala Especializada no verificó si era jurídicamente viable imputar alguna clase de responsabilidad al presidente de la República en relación con las expresiones que se estimaron ilícitas, porque: **1)** El presidente de la República es quien elige los temas que han de abordarse en el espacio de comunicación gubernamental, y **2)** El presidente de la República es el superior jerárquico de las personas que expusieron los hechos denunciados.

En este sentido, los hechos denunciados acontecieron en el propio espacio que el Gobierno ha conformado para la difusión de comunicación gubernamental.

Tratándose de las conferencias matutinas del presidente de la República, la Sala Superior ha expresado que corresponden a un formato de comunicación en el que el titular del Poder Ejecutivo expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido y las personas de los medios de comunicación a quienes



el presidente elije dar la palabra para formular preguntas. Es decir, el propio presidente conduce la interacción con los medios de comunicación²⁸.

Este ejercicio de comunicación entre el funcionario público y los medios de comunicación, en principio trata de proporcionar información de interés público; sin embargo, no puede sustraerse del marco constitucional y legal vigente; en particular, del cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 35, 41, base III, apartado C, y 134, párrafo séptimo, de la Constitución general.

De esta forma, el presidente de la República en este ejercicio de comunicación particular es quien conduce la interacción, por lo que, debe analizarse su posible responsabilidad indirecta ante infracciones a la materia electoral que ocurran por la participación de terceras personas del servicio público en su desarrollo.

Además, en el caso de difusión de propaganda gubernamental es necesario emprender un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo a las características de la persona servidora pública, dependiendo de las facultades, capacidades de decisión, nivel de mando, entre otros elementos, lo anterior, para estar en aptitud de acreditar su responsabilidad en la conducta infractora.

La Sala Superior ha reiterado que las autoridades electorales deben hacer un análisis de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar, tomando en cuenta que el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales) es el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal²⁹ o local³⁰.

En este sentido, la presencia del titular del Poder Ejecutivo es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública³¹.

²⁸ Ver SUP-REP-139/2019 y acumulados.

²⁹ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

³⁰ Entre otras, ver sentencia SUP-REP-163/2018.

³¹ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

En virtud del contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral, o bien, como es el caso un proceso de participación ciudadana.

En particular, el titular del Poder Ejecutivo federal es el jefe del estado mexicano, siendo una condición esencial del estado constitucional de Derecho que los poderes públicos estén vinculados al orden jurídico y, en ese sentido, el presidente de la República tiene una responsabilidad especial en cumplir y hacer cumplir el orden jurídico.

Asimismo, quienes integran la Administración pública son los encargados de la ejecución de programas y ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo³².

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por la persona del servicio público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, al resultar mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de las personas del servicio público que puedan afectar o incidir injustificadamente en los procesos de participación de la

³² Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".



ciudadanía.

Ahora bien, en el escrito inicial de queja, el PRD denunció a diversas personas del servicio público, direccionando el reclamo principalmente al presidente de la República.

Lo anterior, por la supuesta indebida difusión y publicación de propaganda gubernamental distinta a los temas que se le tienen permitidos, como es salud, educación y protección civil, aunado a que se consideró la indebida utilización de recursos humanos, materiales y de comunicación traducidos en recursos públicos con fines distintos a los permitidos por la legislación.

Al respecto, el PRD señaló que el siete de marzo, en la conferencia matutina el presidente de la República citó al secretario de Agricultura y al director de PEMEX, a fin de difundir logros de su gobierno, en plena veda electoral.

En este sentido, en el escrito de queja se expresó que el presidente de la República está utilizando los recursos del Gobierno para realizar, transmitir y publicar las conferencias matutinas, recursos que busca utilizar para su beneficio, aunado a que, cita a los propios servidores públicos a fin de que emitan mensajes prohibidos por el proceso de revocación de mandato.

Ante tales señalamientos, la Sala Especializada tuvo por acreditado que en la conferencia matutina de siete de marzo intervinieron el titular de la Secretaría de Agricultura y el director de PEMEX.

Además, la Sala Especializada se limitó a sostener que el presidente de la República no es responsable por la participación del secretario de Agricultura y el director de PEMEX.

En específico, refirió que las palabras del presidente de la República no fueron motivo de la denuncia ni se identificaron con aquellas cuyo contenido constituyó difusión de propaganda gubernamental, por el contrario, su participación en este caso se limitó a indicar al inicio de la conferencia que el secretario de Agricultura y el director de PEMEX hablarían sobre el tema de los fertilizantes, sobre el cual aparentemente se le habría preguntado.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

Por ello, la Sala Especializada determinó que no fue el presidente de la República quien aportó los datos sobre el programa de fertilizantes para el bienestar ni expuso la forma en que se implementa o sus avances, ni los montos de inversión pública que se utilizan para ello, como sí lo hicieron los mencionados funcionarios públicos.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que la Sala Especializada fue omisa en dictar una decisión que atendiera a la posible existencia de responsabilidad indirecta del presidente de la República, ya que los hechos denunciados acontecieron en el propio espacio que el Gobierno ha conformado para la difusión de comunicación gubernamental.

Asimismo, ante esta Sala Superior la parte recurrente sostiene que las expresiones que fueron motivo de queja ocurrieron en un espacio creado por el presidente de la República para emitir la información que a su consideración debe ser de conocimiento general, buscando posicionar de manera favorable las acciones gubernamentales.

La parte recurrente insiste en que el presidente de la República presentó al secretario de Agricultura y al director de PEMEX y comentó que serían los encargados de “informar lo relativo a fertilizantes”, por lo cual, a su consideración es sujeto de responsabilidad porque la administración pública federal depende del titular del Poder Ejecutivo, siendo una orden directa a los servidores públicos denunciados abordar la temática sujeta a controversia.

Por ello, esta Sala Superior constata la falta de exhaustividad de la Sala Especializada para atender el reclamo central de la parte recurrente.

De esta manera, debe revocarse la decisión de la Sala Especializada para que lleve a cabo un análisis que atienda no solo a la participación directa de las personas del servicio público en la conducta infractora para establecer su responsabilidad, sino también al deber de emprender un análisis exhaustivo del contexto en el cual son difundidas tales expresiones, así como analizar la posible responsabilidad de terceras personas que integran la estructura vertical de mando, en específico, del presidente de la República.



Por otro lado, la parte recurrente considera que el secretario de Agricultura y el director de PEMEX utilizaron recursos públicos como el uso de medios humanos, materiales de grabación, micrófonos y personal de apoyo en la producción.

Al respecto, debe tenerse presente que, de conformidad con la vulneración a las reglas de promoción del proceso de revocación de mandato, los artículos 35, fracción IX, numeral 7, párrafo segundo de la Constitución general, así como, 32 y 33, párrafos primero a tercero, de la Ley Federal de Revocación de Mandato prohíben el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con el proceso de revocación³³.

Asimismo, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece un mandato para que los recursos públicos se utilicen con fines institucionales y no se afecten o beneficien personas o proyectos políticos, de manera que no se influya en la equidad de la contienda electoral (principio de imparcialidad), en este caso no influyera en el proceso de revocación de mandato.

Lo anterior, tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que las personas servidoras públicas no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos democráticos.

La finalidad que subyace en ese principio constitucional es la de evitar que los bienes, recursos humanos, materiales, administrativos y tecnológicos, que están bajo la administración pública, puedan ser utilizados con fines diversos a lo destinado, con el objetivo de influir o afectar la participación de la ciudadanía.

En el caso, si bien la Sala Especializada acreditó la indebida utilización de recursos públicos por la realización de la conferencia matutina de siete de marzo, ello lo justificó respecto de la participación del director del CEPROPIE.

Al respecto, sostuvo que el CEPROPIE es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Oficina de la Presidencia de la República,

³³ Disposición similar se encuentra en el artículo 37 de los Lineamientos del INE para la organización de la Revocación de Mandato que indica que queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

con atribuciones específicas en materia de producción de material audiovisual de las actividades públicas del presidente de México, para ponerla a disposición de los medios de comunicación masiva públicos y/o privados, a través de una señal satelital abierta.

Asimismo, expresó que para llevar a cabo sus funciones cuenta con recursos públicos (financieros, materiales y humanos), que se le asignan desde el presupuesto de egresos de la Federación, puesto que la acción de grabar, producir, vigilar, coordinar y poner a disposición la señal a los medios de comunicación.

De esta manera, la Sala Especializada confirmó la utilización indebida de recursos públicos por parte del director del CEPROPIE, sin que la parte recurrente ahora sostenga mayores argumentos para evidenciar que tal reproche también se debió justificar por la actuación del secretario de Agricultura y el director de PEMEX.

Ya que, como lo reconoce la Sala Especializada no existen elementos que demuestren que el secretario de Agricultura y el director de PEMEX utilizaron recursos públicos.

Por último, la parte recurrente refiere que las concesionarias al difundir la conferencia matutina resultan responsables y, en consecuencia, son copartícipes de la violación a los principios en la materia electoral; sin embargo, la exposición de la parte recurrente no aporta mayores elementos para emprender un análisis particular.

Además, la Sala Especializada sí desarrolló un análisis probatorio para responsabilizar a las concesionarias de radio y televisión, respecto de la transmisión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato.

Esto último, sin perjuicio que en un apartado posterior de la presente sentencia esta Sala Superior analice los motivos de agravio formulados por las diversas concesionarias sancionadas.

2. Agravios del secretario de Agricultura y del director de PEMEX



El secretario de Agricultura (SUP-REP-530/2022), así como el director de PEMEX (SUP-REP-532/2022) sostienen agravios similares.

Consideran que la Sala Especializada realiza una apreciación errónea respecto del concepto de propaganda gubernamental e inaplica indebidamente el Decreto legislativo³⁴ por el que se interpreta el alcance de dicho concepto, por lo cual, se acredita de manera indebida la infracción y se ordena la respectiva inscripción en el catálogo de sujetos sancionados, así como la vista al órgano interno de control correspondiente.

Al respecto, estiman que la Sala Especializada carece de competencia para inaplicar el Decreto legislativo y, por consecuencia, estaba obligada a resolver con las normas vigentes.

Aunado a que, el Decreto legislativo no constituye una reforma o modificación fundamental, para dejarse sin efectos, por lo cual, si éste otorga una protección más amplia a las personas servidoras públicas, al permitir que confieran a la ciudadanía información de interés público, deberá prevalecer esta interpretación en relación con la señalada en la Ley Electoral, la cual resulta restrictiva.

Por otra parte, sostienen que la Sala Especializada omitió analizar los argumentos de defensa, respecto a que las expresiones realizadas no constituyen la difusión de propaganda gubernamental, sino forman parte de su intervención en actos relacionados con las funciones inherentes a su encargo y en un ejercicio de transparencia, acceso a la información y rendición de cuenta, así como, respetando la libertad de expresión y prensa.

En este sentido, apuntan que la Sala Especializada omite analizar la aplicación de la Ley General de Comunicación Social³⁵, ya que ésta es la norma reglamentaria que define el alcance de la propaganda gubernamental.

Lo anterior, porque sostienen que las restricciones para difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato se refieren

³⁴ Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33 párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

³⁵ En específico, consideran que la Sala Especializada debió tomar en consideración el artículo 7 de la Ley General de Comunicación Social y 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2022.

SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

únicamente a las campañas de comunicación social pagadas con recursos públicos y que sean transmitidas en territorio nacional.

Aunado a que, desde su consideración, para que exista propaganda gubernamental debe difundirse logros o acciones de gobierno y, además, perseguir la finalidad de la adhesión o persuasión de la ciudadanía, por lo que deben acreditarse los dos supuestos, sin que la Sala Especializada justifique el segundo elemento, de manera fehaciente. De no acreditarse, se estaría ante una comunicación informativa.

Asimismo, refiere que los pronunciamientos controvertidos atendieron a cuestionamientos realizados por periodistas, a efecto de informar sobre el “Programa de Fertilizantes”, por lo que, se difundió información objetiva (simples datos), que no tiene la finalidad de generar adhesión.

Por otra parte, estiman que el artículo 457 de la LGIPE no es aplicable para establecer la vista, porque no existe sanción exactamente aplicable a la supuesta infracción cometida.

Además, consideran que no se funda ni motiva la inscripción al catálogo de sujetos sancionados, y no se determina la temporalidad, siendo que, la Sala Especializada carece de competencia para imponer sanciones.

2.1 Consideraciones de la Sala Superior

Los agravios del secretario de Agricultura y del director de PEMEX serán contestados en el orden referido.

Lo anterior, en el entendido que el director del CEPROPIE (SUP-REP-533/2022); el coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República (SUP-REP-536/2022), y la directora general de Comunicación Digital de la Presidencia de la República (SUP-REP-537/2022), sostienen disensos similares respecto de la aplicación del Decreto legislativo; la aplicación de la Ley General de Comunicación Social; la indebida inscripción al catálogo de sujetos sancionados, y la aplicación del artículo 457 de la LGIPE, por lo que, en este apartado se dará contestación a tales cuestiones, de forma conjunta.

Los agravios son **infundados**.



El artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general establece que en los procesos de revocación de mandato de quien ostente la Presidencia de la República, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación correspondiente, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, solo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

Disposición similar se encuentra en el artículo 33, párrafos quinto y sexto, de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Esta Sala Superior ha expresado que la noción de “propaganda gubernamental”, en materia electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia.

Lo anterior, bajo la óptica de que la propaganda gubernamental desempeña un papel importante en el desarrollo de los procesos electorales y, en el caso, de la revocación de mandato³⁶.

Así, no asiste razón a la parte recurrente cuando sostiene que la Sala Especializada no consideró sus alegatos.

La Sala Superior advierte que con las consideraciones expresadas en la sentencia impugnada se abordaron los argumentos expuestos en la sustanciación del procedimiento sancionador, para concluir que en el carácter de director de PEMEX y secretario de Agricultura, respectivamente, expusieron la implementación de avances, obras y beneficios relativos al programa de

³⁶ Es ilustrativa la tesis XLIX/2016, de rubro: MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.

SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

Fertilizantes para el Bienestar, que constituye difusión de propaganda gubernamental en una temporalidad prohibida por la Constitución general.

Por lo que, la Sala Especializada motivó la existencia de propaganda gubernamental y no comunicación gubernamental, al hacer referencia a logros y acciones de gobierno, dando a conocer de manera central un programa social.

Asimismo, la parte recurrente sostiene el argumento inexacto de que la prohibición para difundir propaganda gubernamental se refiere únicamente a las campañas de publicidad oficial pagadas con recursos públicos.

Sin embargo, la prohibición prevista a nivel constitucional es respecto de todo tipo de propaganda gubernamental, emitida por cualquier ente de gobierno o persona del servicio público, salvo las excepciones expresamente señaladas en las materias de salud, educación y protección civil.

La propaganda gubernamental debe provenir o estar financiada por un ente público; no obstante, el incumplimiento de ciertos elementos, de ningún modo descarta que la propaganda se clasifique de esa forma, con el fin de no hacer nugatorias las normas constitucionales y legales atinentes³⁷.

Para que las expresiones emitidas por una persona que se desempeña en el servicio público en algún medio de comunicación social sean consideradas como propaganda gubernamental, se debe analizar a partir de su contenido o elemento objetivo y no sólo a partir del elemento subjetivo.

Es decir, existe propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o

³⁷ En el SUP-REP-156/2016, se consideró como propaganda gubernamental diversos programas de radio en los que participó el entonces presidente municipal de Aguascalientes, Aguascalientes, puesto que, se hizo referencia a los programas y logros de gobierno llevados a cabo por el Ayuntamiento, destacando que todos esos programas radiofónicos se transmitieron durante la campaña del procedimiento electoral local que se desarrollaba en la mencionada entidad federativa. Esta precisión se siguió, entre otros casos, en el SUP-REP-575/2022, SUP-REP-33/2022 y acumulados, SUP-REP-109/2019 y SUP-REP-118/2021.



financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística³⁸.

En este sentido, existe una limitante constitucional con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto con plena libertad, en el marco del proceso de revocación de mandato, 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.

Cabe señalar que, si bien, la Ley General de Comunicación Social contiene la definición del concepto de “campañas de comunicación”, ello, no resta de efectos y alcances a las restricciones constitucionales³⁹.

Asimismo, la parte recurrente refiere que, para acreditar la existencia de propaganda gubernamental debe difundirse logros o acciones de gobierno y, además, perseguir la finalidad de la adhesión o persuasión de la ciudadanía, por lo que es necesario evidenciar ambos supuestos; sin embargo, la adhesión o el consenso de la ciudadanía se tienen por acreditados cuando la decisión judicial distingue la comunicación que se analiza de aquella que pretende exclusivamente informar una situación concreta.

Por su naturaleza, la propaganda gubernamental busca generar la adhesión o persuasión de la ciudadanía al incorporar elementos que se alejan de la información concreta y necesaria para la población en general, por lo que, la decisión debe tomar en cuenta la distinción entre simple comunicación y aquella propaganda gubernamental.

De esta manera, como lo reconoce la Sala Especializada la calificación de la propaganda gubernamental atiende propiamente a su contenido y no a los factores externos por los que la misma se generó, por lo que, dicha propaganda se distingue de otros mecanismos de información gubernamental por su

³⁸ Ver sentencia SUP-REP-575/2022.

³⁹ Véanse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-37/2022 y SUP-REP-84/2022 y acumulados, entre otros.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

finalidad, consistente en buscar la adhesión, aceptación o mejor percepción de la ciudadanía⁴⁰.

Para definir si nos encontramos ante propaganda gubernamental debe atenderse tanto al contenido (logros o acciones de gobierno) del material en cuestión como a su finalidad (adhesión, aceptación o mejorar la percepción ciudadana).

En este sentido, la Sala Especializada analizó el contenido; la finalidad, y la temporalidad de las expresiones denunciadas.

Al respecto, de la intervención del director de PEMEX y del secretario de Agricultura, la Sala Especializada expresó las referencias sobre la promoción de logros y programas de gobierno, destacando lo siguiente:

- a. Enmarcan tanto logros como acciones de la administración pública federal en materia de apoyo a pequeños agricultores, en especial los de autoconsumo, mediante el programa “Fertilizantes para el Bienestar” destacando su crecimiento y la utilización de recursos públicos para ello, precisando que se hace con base en las instrucciones del presidente de la República y con la intervención de diversos organismos del gobierno federal y la intervención de los estatales y municipales.
- b. Plantean que en lo que va de la gestión del gobierno federal dicho programa de apoyo ha crecido en cuanto a entidades federativas beneficiadas y territorio cubierto y seguirá creciendo a otras entidades y se aportan cifras concretas de logros en la distribución de fertilizantes y cantidades específicas de la inversión que se aplicará para el desarrollo del programa, lo que ubica a las acciones gubernamentales como generadoras de beneficios para que la población pueda dimensionar el desempeño de la administración pública federal en términos positivos, lo que supone una exaltación.
- c. Asimismo, se realizan proyecciones para la implementación de programas sociales para fechas concretas y se destaca que la entrega de fertilizantes comenzará ese mismo día, siete de marzo, lo cual se da en el contexto del proceso de revocación de mandato.

⁴⁰ Ver sentencia SUP-REP-142/2019 y acumulado.



De esta forma, la Sala Especializada tuvo por acreditada la finalidad del mensaje al tratarse de logros, programas sociales, obras públicas y acciones de gobierno, que tienen como objeto generar simpatía o adhesión de la ciudadanía al referir las acciones y resultados positivos que tienen impacto en la población.

De lo anterior, esta Sala Superior comparte la conclusión a la que se llega, para tener por acreditado la configuración de la propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido por parte del secretario de Agricultura y el director de PEMEX, sin que tales servidores cuestionen de manera concreta los elementos que la Sala Especializada destacó para evidenciar del discurso las referencias a logros y programas sociales.

Asimismo, la parte recurrente en ningún momento controvierte la afirmación de la Sala Especializada respecto a que las expresiones de los servidores públicos no se ajustan a las excepciones previstas en la Constitución general, puesto que, se limitan a referir que se difundió información objetiva (simples datos); que no tiene la finalidad de generar adhesión, y que corresponde a actos relacionados con las funciones inherentes a su encargo público y en un ejercicio de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

En este sentido, la Sala Superior considera necesario precisar que, sin someter a una valoración la veracidad de la información proporcionada tanto por el secretario de Agricultura como por el director de PEMEX, así como las facultades asignadas como personas del servicio público, de manera indispensable la parte recurrente debió enfrentar la restricción constitucional respecto a la imposibilidad de difundir propaganda gubernamental en una cierta temporalidad y, de esta manera, estar en posibilidad de justificar su actuación, lo que no acontece en el presente caso.

Ello, porque del marco normativo constitucional, legal y reglamentario aplicable a la revocación del mandato, se advierte la existencia de la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, independientemente de su contenido, por cualquier medio, durante el procedimiento de revocación del mandato, en concreto desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

Asimismo, la información institucional versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, a través de los cuales se proporcionan a la ciudadanía herramientas para que tenga conocimiento de los trámites y requisitos que debe realizar, inclusive, de trámites en línea y forma de pago de impuestos y servicios, lo que no se actualiza en el caso concreto⁴¹.

Por otra parte, respecto de la aplicación del Decreto legislativo en la presente controversia, el cual fue publicado el diecisiete de marzo en el Diario Oficial de la Federación, la Sala Especializada se limitó a destacar el criterio dictado en la sentencia SUP-REP-96/2022, en el cual, esta Sala Superior determinó que el citado Decreto es inaplicable a los casos de revocación de mandato, lo que incluye a las controversias que surjan en el desarrollo del actual proceso, ya sea en sede cautelar o en el análisis de fondo⁴².

La Sala Especializada realizó tal reconocimiento, en seguimiento a lo determinado por esta Sala Superior, por lo cual, no realizó inaplicación alguna.

Por el contrario, únicamente reconoció que al resolver el expediente SUP-REP-96/2022 la Sala Superior señaló que esta interpretación auténtica del concepto de propaganda gubernamental constituye una modificación a un aspecto fundamental del actual proceso de revocación de mandato, por lo cual debió haberse emitido noventa días antes del inicio de este procedimiento para ser susceptible de aplicarse dentro del mismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución general.

En atención a esto, la sentencia impugnada precisa que la Sala Superior expresamente concluyó que el decreto es inaplicable a los casos de revocación de mandato, por lo cual dicho ejercicio interpretativo no es aplicable en la

⁴¹ Ver sentencia SUP-REP-575/2022.

⁴² La Sala Superior también refirió que en el decreto de interpretación legislativa: **i)** no realizó una interpretación auténtica del término propaganda gubernamental” que pretendiera aclarar su significado, sino que excedió el ejercicio de dicha facultad al establecer una excepción sobre quién puede emitir propaganda gubernamental en el contexto de un proceso de revocación de mandato y **ii)** con lo anterior, se contrarió el artículo 35, fracción IX, apartado 7° de la Constitución, el cual no prevé excepción alguna para la difusión de propaganda gubernamental por parte de las personas servidoras públicas en los procesos de revocación de mandato.

En atención a esto, si bien el argumento relacionado con la temporalidad en la emisión del decreto satisface el análisis exigido para calificarlo como Derecho no aplicable a la presente causa, se identifican los argumentos vertidos al haber sido emitidos por la Sala Superior para analizar los alcances o el contenido del ejercicio realizado por el Congreso de la Unión.



presente causa⁴³.

De esta manera, la Sala Especializada se limitó al reconocimiento de la decisión previa de esta Sala Superior, así como la imposibilidad jurídica para la evaluación del referido Decreto, siendo que la parte recurrente parte de la premisa errónea de que la Sala Especializada realizó una inaplicación de la norma vigente, de ahí lo infundado los motivos de agravio.

Por otro lado, la parte recurrente cuestiona la aplicación del artículo 457 de la LGIPE⁴⁴, al estimar que no es aplicable para establecer la vista ordenada por la Sala Especializada, porque no existe sanción exactamente aplicable a la supuesta infracción cometida.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **inoperante** en una parte e **infundado** en otra.

La inoperancia deriva de que la parte recurrente hace referencia tanto a la constitucionalidad como la convencionalidad del citado artículo; sin embargo, no presenta las razones por las cuales considera que el referido artículo legal es inconvencional.

La parte recurrente no expresa argumentación encaminada a evidenciar algún contraste con las normas de tratados internacionales y tampoco señala que porción normativa presuntamente se contraviene.

Lo que la parte recurrente pretende es que esta Sala Superior revise de oficio el contenido del artículo 457 de la LGIPE.

Al respecto, es importante tener presente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para ejercer el control de convencionalidad *ex officio*, la autoridad judicial debe asegurarse de que se ha actualizado la

⁴³ Además, la Sala Especializada consideró que no se puede dar paso a un análisis sobre si los alcances del concepto de propaganda gubernamental definidos por el órgano legislativo pueden resultar más benéficos para la denunciada en este asunto.

⁴⁴ Artículo 457. 1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querrelas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

necesidad de hacer ese tipo de control, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos.

De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho⁴⁵.

En caso contrario, la autoridad judicial deberá justificar razonadamente por qué se derrotó la presunción de constitucionalidad de la norma en cuestión⁴⁶.

Sin embargo, esta Sala Superior no advierte que la norma pudiera ser violatoria de derechos humanos y, por tanto, inconstitucional o inconvencional; por lo que correspondía a la parte recurrente señalar las razones por las que considera que la norma incumple con la regularidad constitucional o por qué considera que violenta los aludidos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, el agravio relativo a que el artículo 457 referido no cumple con el principio de tipicidad que rige el derecho sancionador del Estado, se considera **infundado**.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional ha sostenido reiteradamente que la norma en cuestión se trata de un tipo sancionador abierto.

El artículo 457 de la LGIPE refleja la consecuencia jurídica (la vista al superior jerárquico por el incumplimiento de obligaciones o prohibiciones del propio sistema electoral acreditados en los procedimientos administrativos).

Además, reconoce el ámbito de aplicación de las autoridades o personas del servicio público, al hacer referencia a las infracciones previstas en la Ley de la

⁴⁵ Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.), de rubro: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.

⁴⁶ Tesis: 1a. XXII/2016 (10a.), de rubro CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS AUTORIDADES JUDICIALES, PREVIO A LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA EN ESTUDIO, DEBEN JUSTIFICAR RAZONADAMENTE POR QUÉ SE DESTRUYÓ SU PRESUNCIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.



materia, dentro de las que se encuentra la difusión de propaganda gubernamental⁴⁷.

Aunado a que, el artículo 457 de la LGIPE precisa el estatus de las autoridades federales, estatales o municipales cuando cometan alguna infracción.

Por ello, se considera que el artículo 457 de la LGIPE se ajusta a los parámetros previstos en el artículo 108 Constitucional, respecto a que las personas del servicio público serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, esto es, son susceptibles de recibir una sanción ante la acreditación de la falta⁴⁸.

En otra temática, la parte recurrente considera que no se funda ni motiva la inscripción al catálogo de sujetos sancionados, además, no se determina la temporalidad, porque la Sala Especializada carece de competencia para imponer sanciones.

Los agravios son **infundados**, porque se sustentan en la premisa incorrecta de que la inclusión de las personas del servicio público en el citado catálogo constituye una sanción.

La Sala Especializada ordenó la inscripción de las partes que se consideraron infractoras (personas del servicio público, así como a las concesionarias), con la finalidad de su publicidad.

Ahora bien, el catálogo de sujetos sancionados fue diseñado e implementado por la Sala Especializada como un mecanismo para dar transparencia y máxima publicidad a sus resoluciones, pero no como un mecanismo sancionador⁴⁹.

Por ello, esta Sala Superior ha considerado que la publicación de sentencias en el catálogo de sujetos sancionados, en casos en que se tenga por acreditada la

⁴⁷ Ver artículo 449 de la LGIPE

⁴⁸ Este criterio ha sido sostenido, entre otros, en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-319/2022 y acumulados; SUP-REP- 243/2021 y acumulados; SUP-REP-286/2021 y acumulados; SUP-REP-312/2021 y acumulados; SUP-REP-358/2021 y acumulados; SUP-REP-382/2021 y acumulados; SUP-REP- 382/2021 y acumulados; SUP-REP-385/2021 y acumulado; y SUP-REP-433/2021 y acumulados.

⁴⁹ Acta de 5 de febrero de 2015 relativa a la aprobación de un Catálogo de Sujetos Sancionados (CASS) en los Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de este órgano jurisdiccional disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/Acuerdo_sre_05022015.pdf

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

infracción denunciada, sin perjuicio de las vistas ordenadas por la misma autoridad en términos del artículo 457 de la LGIPE, no constituye una sanción⁵⁰.

Sobre esa base, el actuar de la responsable se ajustó a Derecho, porque en modo alguno la publicación referida constituye una sanción en sí misma.

Además, la Sala Superior advierte que la inscripción distingue entre las concesionarias y las personas del servicio público, esto es, respecto de las primeras debía señalarse la concesionaria, emisora, conducta infractora y la sanción impuesta, pero la Sala Especializada no hizo referencia expresa a las personas del servicio público, más allá de su sola inscripción.

Finalmente, la parte recurrente considera un exceso que la Sala Especializada realice un llamamiento por lo que hace al lenguaje incluyente; sin embargo, los agravios son **inoperantes** porque la parte recurrente no hace mayor referencia a la afectación que resiente, aunado a que la sentencia impugnada no realiza algún pronunciamiento al respecto.

3. Agravios del director del CEPROPIE; el coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República, y de la directora general de Comunicación Digital de la Presidencia de la República

El director del CEPROPIE (SUP-REP-533/2022); el coordinador general de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República (SUP-REP-536/2022), y la directora general de Comunicación Digital de la Presidencia de la República (SUP-REP-537/2022), exponen agravios similares.

Refieren que la Sala Especializada acredita una infracción sin señalar los hechos contrarios a Derecho que se cometieron de manera directa (qué hechos o discurso fue el que se emitió).

Asimismo, consideran que la información difundida por el secretario de Agricultura y el director de PEMEX no tiene el carácter de propaganda gubernamental. Además, las publicaciones en la red social tampoco son

⁵⁰ SUP-REP-294/2022 y acumulados y SUP-REP-151/2022 y acumulados.



propaganda gubernamental, pues corresponden a información previamente publicada por sujetos obligados en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Por otra parte, sostienen el deber de cumplir las funciones del cargo público que tienen conferido, en caso contrario, serían sujetos a responsabilidades administrativas, aunado a que, la Sala Especializada implementa una cláusula habilitante para inobservar el diseño institucional, en una escala jerárquica.

Así, sostiene que la intervención de las personas del servicio público en las actividades que tienen encomendadas dentro del servicio no viola los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales.

Lo anterior, porque estiman no se tienen atribuciones para calificar y determinar la legalidad de las manifestaciones vertidas por los participantes en las actividades públicas del Ejecutivo Federal, aunado a que no se cuenta con atribuciones ni medios materiales o tecnológicos para realizar actividades de difusión a través de canales abiertos de televisión dirigidos al público en general, ni controlar la trasmisión en vivo.

A su juicio, la Sala Especializada pretende imputar la “difusión de propaganda gubernamental durante periodo prohibido, en el marco del proceso de revocación de mandato”, confundiendo el concepto de producción audiovisual con el de difusión.

Asimismo, expresan que la Sala Especializada aplica una pena trascendental, aún y cuando se reconoce que no se intervino, ni se tiene participación alguna en la colocación de las publicaciones difundidas.

3.1 Consideraciones de la Sala Superior

Los agravios son **infundados**.

La Sala Especializada acreditó que para la difusión de las conferencias matutinas: **1)** el CEPROPIE produce la señal que transmite de manera abierta y la pone a disposición vía satélite de las concesionarias que decidan tomarla para transmitirla en radio y televisión; **2)** en internet existe otra vía para la difusión mediante los “sitios web” y redes sociales oficiales como Facebook, Twitter y YouTube, entre otros, lo que es función a cargo de la Coordinación General de

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

Comunicación Social y Vocería de la República, y **3)** la administración de la cuenta de Facebook del presidente de la República corresponde a la directora de Comunicación Social.

Así, la Sala Especializada justificó que el director del CEPROPIE cuenta con atribuciones específicas en materia de producción de material audiovisual de las actividades públicas del presidente de la República, para ponerse a disposición de los medios de comunicación masiva, a través de una señal satelital abierta⁵¹.

Por su parte, la Coordinación de Comunicación Social se encarga de la logística para llevar a cabo las conferencias matutinas del presidente de la República, aunado a que se encarga de dirigir la estrategia de comunicación social, así como administrar las plataformas oficiales, en las cuales se difunde el contenido de las conferencias matutinas. Además, el coordinador de Comunicación Social tiene la obligación de revisar y verificar que la información que se iba a difundir se ajustara a las excepciones constitucionales.

Aunado a ello, la Sala Especializada señaló que, en el caso, el material difundido en la red social de Facebook del presidente de la República, sobre los avances de la obra del Tren Maya, está a cargo de la directora de Comunicación Social.

Así, la Sala Especializada sostuvo que, al difundirse la propaganda gubernamental en periodo prohibido, se vulneró lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general; 33, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Revocación y 38 de los Lineamientos.

En este sentido, la Sala Superior constata los razonamientos que la Sala Especializada aportó para acreditar la infracción por la difusión de propaganda gubernamental tanto del director del CEPROPIE como del coordinador general

⁵¹ Ante la Sala Superior es el propio director de CEPROPIE quien reconoce su participación en la elaboración de productos televisivos con motivo de la cobertura televisa de las actividades públicas del Ejecutivo Federal, lo que se ponen a disposición de quien esté interesado en su aprovechamiento a través de señal satelital pública abierta, para que, con total libertad e independencia, hagan uso de dicha señal. Asimismo, refiere que debe considerarse que la señal satelital abierta del CEPROPIE y con la que se pone a disposición el material audiovisual cumple con los estándares internacionales ATSC (advanced Television Systems Committee), para cuyo uso o aprovechamiento es necesario contar con conocimientos y equipamiento técnico y tecnológico altamente especializado, con capacidad tecnológica e infraestructura de aprovechamiento de señales satelitales compatibles con los estándares internacionales.



de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República, y de la directora general de Comunicación Digital de la Presidencia de la República.

Lo anterior, al poner a disposición de los medios de comunicación la señal satelital abierta y difundir en las redes sociales oficiales (del Gobierno de México y del titular del Ejecutivo Federal) la conferencia matutina que se analiza, lo que permitió que las expresiones que se calificaron ilegales llegaran a la ciudadanía.

Como órganos de gobierno, debían cuidar cualquier escenario que pudiera provocar o ser contrario a los principios constitucionales, de frente al proceso de revocación de mandato, como parte de la cadena que materializa la difusión de expresiones que constitucionalmente no se encuentran permitidas, en cierta temporalidad.

Además, como lo señala la Sala Especializada, realizar acciones en el ejercicio de funciones y obligaciones, no los releva de responsabilidad, porque al ser parte del servicio público deben cumplir con todos los principios rectores, entre ellos, el de profesionalismo y deber de cuidado, de tal manera que al advertir que existía un contenido ilegal, podían y debían desplegar todas las acciones necesarias para contrarrestar los efectos, que estén a su alcance.

En consecuencia, la Sala Especializada dejó en claro las responsabilidades de la parte recurrente por la difusión de propaganda gubernamental en tiempo prohibido, bajo el análisis de las funciones encomendadas como personas del servicio público. Aunado a que, justificó el por qué su actuación no se encontraba aparada por el derecho a la información, esto en virtud del deber de guardar especial cuidado en los procesos de participación democrática.

Además, la parte recurrente refiere que de conformidad con el artículo 67 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la comunicación difundida no constituye propaganda gubernamental, incluso dentro de los procesos electorales, como lo es el caso del programa de fertilizantes que refiere el director de PE y el secretario de Agricultura.

Lo mismo consideran que ocurre con la información referente a los trabajos practicados respecto del Tren Maya.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

Sin embargo, la parte recurrente deja a un lado las restricciones constitucionales a la difusión de propaganda gubernamental, las cuales no implican opacidad en el quehacer de la estructura de gobierno.

Por ejemplo, esta Sala Superior reconoce la permisión de difundir información pública de carácter institucional en portales de internet y redes sociales, durante las campañas y la veda electoral, siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, pues se relaciona con trámites administrativos y servicios a la comunidad⁵².

Asimismo, cabe precisar que, la existencia de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato, por las publicaciones de cinco y seis de marzo en la cuenta de Facebook del presidente de la República, únicamente se responsabilizó a la directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

En consecuencia, esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de agravios, cuando la parte recurrente aduce que la Sala Especializada responsabilizó a las personas del servicio público de manera unilateral y sin fundar ni motivar dicha determinación, pues como se ha expuesto, la responsable expuso las razones y motivos por los cuales arribó a la acreditación de la conducta infractora.

Cabe destacar que la responsable llegó a la mencionada decisión, a partir del análisis de las funciones que la parte recurrente tiene normativamente, aunado a que, no requiere de una acreditación las funciones del servicio público, al estar previstas en la ley⁵³.

⁵² Tesis XIII/2017, de rubro: INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.

⁵³ De conformidad con el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, que establece que no son objeto de prueba, entre otros, el Derecho.



De esta manera, la responsabilidad de la parte recurrente estuvo debidamente fundada y motivada y, por tanto, el actuar de la Sala Especializada se ajustó a Derecho.

Por último, respecto a la supuesta configuración de una cláusula que convalida el desacato dentro de la administración pública federal, el señalamiento es **infundado**, porque ninguna actuación pública está exenta del cumplimiento de los límites impuestos por la Constitución general, ya que ni la supuesta obediencia jerárquica, ni el ejercicio de facultades legales puede estar por encima de la observancia de los principios constitucionales.

Por ello, la sentencia impugnada no constituye alguna habilitación para que se rompa con la jerarquía u obediencia administrativa, puesto que en dicha resolución se precisó que, si bien las labores que realizaban los entes gubernamentales eran válidas y necesarias, en el caso particular, se estimó quebrantado el deber de cuidado por no realizarse las acciones tendentes a evitar la vulneración de los principios constitucionales.

En este sentido, el actuar público debe tener lugar dentro del marco constitucional y legal de manera simultánea, sin que el cumplimiento de uno exente del cumplimiento del otro en todos los casos⁵⁴.

4. Agravios de las concesionarias

El sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SUP-REP-527/2022); el Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía (SUP-REP-528/2022); la Estación de Televisión XEIPN Canal Once del Distrito Federal (SUP-REP-529/2022), y el Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SUP-REP-534/2022), de manera central, refieren la falta de fundamentación, motivación y exhaustividad de la sentencia recurrida.

Expresan que la transmisión de las conferencias matutinas son una forma de garantizar el derecho de acceso a la información: la libertad de expresión; los

⁵⁴ Similar criterio adoptó este órgano jurisdiccional en las sentencias SUP-REP-319/2022 y acumulados; SUP-REP-385/2021 y acumulado; SUP-REP-358/2021 y acumulados; SUP-REP-312/2021 y acumulados, y SUP-REP-243/2021.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

derechos de las audiencias de radiodifusión, y de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En algunos casos, señalan que las concesionarias adoptaron ciertas medidas para orientar a las audiencias con relación a la obligación de las concesionarias de difundir información y opiniones (inserción de cintillos).

De esta manera, estima que en virtud de su naturaleza se hace necesario considerar el análisis de la problemática planteada a la luz de los principios que rigen el servicio público de radiodifusión.

Así, consideran que la Sala Especializada debió atender a las circunstancias específicas de las transmisiones, asimismo los derechos en tensión (acceso a la información, libertad de expresión, derechos de las audiencias, transparencia y rendición de cuentas, frente al riesgo de vulnerar el principio de equidad e incurrir en un uso indebido de recursos), ello, con una suficiente fundamentación y motivación que establezca los elementos por los cuales se sanciona, analizando la totalidad de las pruebas aportadas.

Además, las concesionarias exponen el deber de desvirtuar la presunción de licitud de la cual goza la actividad periodística. Siendo que desconocían de manera previa el contenido de la información, por cuenta de terceras personas y sin tener obligación de calificar previamente el contenido del mensaje.

Por ello, aun cuando se concluya que algunas personas del servicio público rebasaron la libertad de expresión, la concesionaria por sí misma no incurre en responsabilidad.

Por último, señalan que existe una indebida acreditación del uso de recursos públicos, porque no existe erogación alguna destinada a la producción u organización de la conferencia matutina, sin que se realice el análisis de los elementos de la conducta infractora, bajo las circunstancias de las transmisiones.

4.1 Consideraciones de la Sala Superior

Los agravios son **fundados** y suficientes para revocar la respectiva determinación, porque la Sala Especializada determinó la responsabilidad de



las distintas concesionarias bajo el único argumento de que transmitieron de manera parcial o total la conferencia de prensa matutina del presidente de la República, con la indebida participación del secretario de Agricultura y el director de PEMEX, las cuales contenía propaganda gubernamental.

Lo anterior, sin que la Sala Especializada analizara el contexto informativo de cada una de las transmisiones ni razonara o justificara cómo es que tuvo por desvirtuada la presunción de licitud de la labor periodística o un deber de cuidado o una falta de neutralidad en relación con cada una de las transmisiones y, menos aún, señaló qué elementos probatorios sirvieron de base para arribar a tal decisión.

Al respecto, cabe recordar que, en su momento, la autoridad administrativa informó la verificación de las grabaciones de las emisoras que son monitoreadas dentro del Catálogo de Señales del Sistema Integral de Verificación y Monitoreo y que sesenta y dos emisoras, de manera parcial, y nueve, de forma completa, difundieron la conferencia matutina de siete de marzo; sin embargo, no se remitió a la Sala Especializada el testigo de una emisora.

Sobre esta base, la Sala Especializada tuvo por acreditado que setenta emisoras de radio y televisión difundieron de manera parcial o total la conferencia de prensa referida. Además, salvo en un caso, sostuvo que se incluyeron ambas intervenciones del director de PEMEX y el secretario de Agricultura.

Asimismo, la Sala Especializada reconoció que, en principio, los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa en ejercicio de la libertad de expresión, porque los agentes noticiosos gozan de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas, sin parámetros previos, más allá de los límites que impone el artículo 6 de la Constitución general.

Ello, al estimar que son las personas servidoras públicas quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosas al dirigir

SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellas las destinatarias de las prohibiciones constitucionales.

Sin embargo, la Sala Especializada concluyó de manera genérica que diversas concesionarias difundieron las intervenciones del secretario de Agricultura y el director de PEMEX⁵⁵ y, en consecuencia, eran sujetas de responsabilidad.

En este sentido, sostuvo que, aquellas emisoras que decidieron transmitir la conferencia matutina motivo de denuncia de manera íntegra asumieron el riesgo de incurrir en las infracciones por las citadas intervenciones de las personas del servicio público.

También consideró que lo hicieron las emisoras que, aunque hubiesen transmitido parcialmente, incluyeron las mencionadas intervenciones.

En este sentido, la Sala Superior constata que la Sala Especializada señaló como único argumento que la difusión que se dio a las intervenciones del secretario de Agricultura y el director de PEMEX, que se calificaron como infractoras, se difundieron en sus términos (completas y sin alteración), es decir, no se trató de comentarios respecto a su contenido, sino que se dieron a conocer las palabras de los funcionarios públicos en la forma en la que las emitieron.

Ello, sin que la Sala Especializada analizara el contexto informativo de cada una de las transmisiones.

Ahora bien, esta Sala Superior⁵⁶ ha analizado los alcances del artículo 134 de la Constitución general que tutela dos bienes jurídicos en el sistema democrático: **1)** la imparcialidad y la neutralidad con que deben actuar las personas servidoras públicas y **2)** la equidad en los procesos electorales.

Lo anterior, como base para el estudio de las controversias relacionadas con la transmisión que distintos medios de comunicación —concesionarios de radio y

⁵⁵ En específico, las siguientes: Gobierno del Estado de Chiapas por conducto del Sistema Chiapaneco de Radio, Televisión y Cinematografía, Gobierno del Estado de Michoacán por conducto del Sistema Michoacano de Radio y Televisión, Instituto Politécnico Nacional, Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V. (antes Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V.), Multimédios Televisión, S.A. de C.V., Radio Centinela, S.A. de C.V. y Televisión Digital, S.A. de C.V.

⁵⁶ Ver sentencia SUP-REP-319/2022.



televisión— realizan respecto de la comunicación gubernamental y, en específico, de la propaganda gubernamental.

Ello, frente a las libertades de expresión e información que son fundamentales para fortalecer el funcionamiento de los sistemas democráticos, así como la labor periodística que goza de una especial protección jurídica al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública⁵⁷.

Por lo que, esta Sala Superior ha determinado que, ante la ausencia de elementos con los que se pueda destruir la presunción de licitud del ejercicio periodístico y del principio de neutralidad que rigen los procesos electorales, así como los ejercicios de participación como la revocación de mandato, se debe optar por privilegiar el derecho de libre expresión por parte de los periodistas a difundir opiniones, sus ideas y el interés público que tiene la sociedad en conocer los hechos y/o la opinión que se presenta por parte de éstos.

Asimismo, es necesario recordar el criterio adoptado en el precedente que la responsable invocó para considerar responsables a las concesionarias ahora recurrentes.

En la sentencia dictada en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados este órgano jurisdiccional determinó que las concesionarias estaban obligadas a salvaguardar los principios y funciones que les confieren las normas en el sistema de comunicación político-electoral.

Por otra parte, sostuvo que los artículos 6° y 7° constitucionales reconocen el derecho a la libre expresión y difusión de ideas, así como el acceso a la información veraz, plural y oportuna, lo que implica la protección en la difusión de opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.

También se determinó que el artículo 6°, apartado B), fracciones II, III, IV y VI de la Constitución general establece que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado tiene el deber de garantizar que

⁵⁷ Ver tesis 1a. XXII/2011 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA, así como la jurisprudencia 15/2018, de rubro: PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

sean prestadas, entre otras condiciones, con pluralidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

Además, en el citado precedente, la Sala Superior consideró necesario puntualizar algunos criterios y pautas que deberían las concesionarias observar para la transmisión de sus contenidos en radio y televisión, en particular, respecto de la transmisión de las conferencias matutinas del titular del poder ejecutivo federal o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares, siendo las siguientes:

- a. La actividad periodística, con independencia del género y la forma en que se ejerza, goza de autonomía e independencia en la elaboración, producción y su difusión sin que su ejercicio pueda sujetarse a cualquier tipo de control o censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar, entre otros, el respeto a los derechos y el orden público constitucional⁵⁸.
- b. No existe obligación legal de transmitir las conferencias matutinas del presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.
- c. Las normas que restringen la difusión de los informes de labores o los promocionales son aplicables tanto a las y los funcionarios públicos como a las concesionarias de radio y televisión.
- d. Está prohibida la difusión de promocionales o materiales en los que una funcionaria o funcionario destaque su persona, su imagen, voz, o acciones, salvo los informes de labores o gestión de las y los servidores públicos, previstos en la ley.
- e. La neutralidad que deben guardar las concesionarias en la difusión de la comunicación gubernamental es de carácter electoral, lo que implica una actitud de imparcialidad, libre de favoritismos, en relación con los distintos actores de los procesos electorales.
- f. Las concesionarias están obligadas a no transmitir propaganda gubernamental (logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y en general información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado) en las

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Jurisprudencia 15/2018, de rubro: PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.



entidades en las que se desarrollen procesos electorales, de acuerdo con los mapas de cobertura y el catálogo de emisoras aprobado por el INE.

- g.** Por tanto, lo que debe analizarse es el contenido, con independencia de cómo se transmitan las conferencias matutinas si de manera parcial o total.
- h.** Las concesionarias están obligadas a transmitir las pautas en los tiempos que les sean ordenadas por la autoridad electoral nacional.
- i.** Las concesionarias no deben modificar el orden de los promocionales, el horario de transmisión o el cambio en su versión.
- j.** El incumplimiento por parte de las concesionarias de sus obligaciones legales en materia político-electoral debe ser sujeto de las sanciones previstas por la ley.

Al emitir los criterios establecidos en la sentencia SUP-REP-139/2019 y acumulados se partió de la base de que la actividad periodística debía privilegiarse y, por tanto, no podía sujetarse a ningún tipo de control o censura previa.

Asimismo, no se prohibió a las concesionarias de radio y televisión transmitir las conferencias matutinas del presidente de la República, sino solo se precisó que no existía la obligación de transmitir las, por lo que se les dejó en libertad de hacerlo o no con la precisión que en caso de hacerlo asumían el riesgo de poder incurrir en alguna infracción.

Con independencia del formato de las conferencias de prensa, es decir, si éstas se transmiten de manera parcial o total, se sostuvo que, lo importante es analizar el contenido de lo transmitido para efecto de evidenciar si los mensajes realizados constituyen o no la violación al modelo de comunicación política, por ello se estableció que el estudio de tales conferencias debía realizarse caso por caso.

Si bien, la Sala Superior señaló que las concesionarias estaban obligadas a no transmitir propaganda gubernamental, en las entidades en las que se desarrollen procesos electorales, lo cierto es que no se fijó el criterio de que, la mera transmisión de alguna conferencia matutina con contenido de esa naturaleza actualizaba en automático una infracción al modelo de comunicación política.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

De esta manera, no se estableció la responsabilidad de las concesionarias de radio y televisión por el solo hecho de transmitir las conferencias matutinas cuando en alguna de ellas existiera violación al principio de equidad por alguna referencia hecha por cualquier persona en esos ejercicios de comunicación social gubernamental.

Una interpretación en ese sentido sería restrictiva de la libertad periodística y, por tanto, de las libertades de expresión y de información de la ciudadanía en general, ya que se debe analizar en cada caso concreto las particularidades y valorar en su contexto la forma de transmisión, para verificar si existe o no la vulneración al principio de equidad.

Esta Sala Superior en el precedente SUP-REP-139/2019 y acumulados destacó la relevancia de la labor periodística y lo importante que era tutelar su libertad y autonomía, dado que el periodismo en una sociedad democrática representa una de las manifestaciones más importantes de las libertades de expresión e información, toda vez que las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.

En ese sentido, se estableció que las Salas de este Tribunal Electoral se encontraban obligadas a realizar interpretaciones normativas que favorecieran la libertad en el ejercicio de la labor periodística, en el entendido que se debe vigilar el cumplimiento de las obligaciones de las concesionarias de radio y televisión y armonizar con el respeto de los principios constitucionales que rigen los procesos electorales.

Esto último es relevante, porque la jurisprudencia interamericana ha establecido con claridad que toda restricción a la libertad periodística representa, directamente y en la misma medida, una limitante a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva, por lo que las restricciones a la circulación de información por parte de las autoridades deben minimizarse, precisamente, por la importancia que tienen los periodistas y los medios de comunicación en una sociedad democrática.

En tal virtud, debe reconocerse la particular importancia para la libertad de expresión, al ponderar que compete a los medios de comunicación la tarea de



transmitir información sobre asuntos de interés público, y que la ciudadanía tiene derecho a recibirlas.

Asimismo, la labor periodística goza de una protección jurídica al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública y que, por tanto, tiene una presunción de licitud que podrá ser superada cuando del análisis contextual y de la valoración probatoria se advierta una falta de deber de cuidado o una vulneración al principio de neutralidad y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

En consecuencia, la Sala Superior determina que la Sala Especializada no realizó un estudio exhaustivo para establecer la responsabilidad de las concesionarias denunciadas.

Lo anterior, porque no realizó una valoración de los derechos humanos implicados en el caso y su especial importancia para el sistema democrático, sino que realizó una interacción restrictiva de la libertad periodística y, consecuentemente, de las libertades de expresión e información, aunado a que no señaló el contexto, ni los elementos o las pruebas que le sirvieron de base para sustentar que las transmisiones consideradas ilegales perdieron su presunción de licitud.

Por ello, en el caso, la Sala Especializada realizó una interpretación parcial del criterio adoptado por esta Sala Superior en los recursos SUP-REP-139/2019 y acumulados, porque únicamente tomó como base para determinar la responsabilidad de las concesionarias que transmitieron la conferencia matutina de siete de marzo que contenía propaganda gubernamental durante el periodo prohibido, pero sin analizar las particularidades de cada caso.

En tal virtud, esta Sala Superior estima necesario reiterar que la labor periodística goza de una protección jurídica reforzada y, si bien, en la sentencia dictada en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados se sostuvo que las concesionarias no pueden transmitir propaganda electoral, la correcta lectura del criterio adoptado por este órgano jurisdiccional impone a la Sala Especializada el deber de determinar, caso por caso, si la transmisión respectiva

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

constituye un genuino ejercicio periodístico amparado constitucional y convencionalmente, o si por el contrario, existen elementos que acrediten que se faltó al deber de imparcialidad que deben mantener todas las concesionarias.

En este sentido, si bien la Sala Especializada tiene plena libertad para determinar la forma, esquema o estructura para la resolución de los casos que se someten a su jurisdicción, debe tener en cuenta la debida motivación y las particularidades de cada caso.

Por tanto, en expedientes como estos donde se tienen diversos sujetos denunciados, los hechos se deben analizar de manera concreta por cada uno de ellos, evitando la generalización de hecho o argumentos que puedan pasar por alto las condiciones de cada uno de los sujetos posiblemente infractores.

A partir de lo anterior, la Sala Especializada es a la que le corresponde analizar en cada asunto, en primer lugar, si las transmisiones pueden encuadrarse en un auténtico ejercicio periodístico, pudiendo valorar distintos elementos como podrían ser:

- a. Si se transmitió de manera aislada y no de forma recurrente;
- b. Si se trató de una transmisión parcial en la que no se haya tenido control del contenido de los mensajes o que incluso se advierta una actitud de evidenciar que se trataba de una transmisión parcial en vivo respecto de la cual no se tenía conocimiento de los contenidos, tal como una presentación, o se trataba de la transmisión total de la conferencia o retransmisiones grabadas;
- c. Si fue en el contexto de un programa noticioso o correspondiera a contenido que se hubiera emitido en respuesta a una pregunta de algún corresponsal del medio de comunicación y el contenido de la propaganda gubernamental fuera tangencial;
- d. Si se trata de una práctica recurrente;
- e. Si resulta exigible el mismo reproche y deber de cuidado a todas las concesionarias por igual o se debe distinguir entre las concesiones a particulares y las del Estado, entre muchos otros.



Además, la Sala Especializada puede tomar en consideración para determinar la existencia o inexistencia de la infracción, si la transmisión de las conferencias forma parte de un ejercicio periodístico, dentro de su programación informativa habitual; si esto se realizó a partir de enlaces en vivo o si se trata de retransmisiones; si resulta factible que los medios de comunicación puedan prever, con cierta razonabilidad, que en un determinado segmento de la conferencia matutina se pueda difundir manifestaciones constitutivas de infracciones en materia electoral.

Dichos aspectos son los que podrá tomar en cuenta la Sala Especializada para determinar si se actualiza alguna infracción y es reprochable alguna responsabilidad, pues de ese modo se podrán fijar criterios que brinden mayor certeza en el tema.

En las relatadas circunstancias, ante lo **fundado** de los agravios de las concesionarias recurrentes, esta Sala Superior considera que lo procedente es **revocar parcialmente** la sentencia para los **efectos** que se precisarán más adelante.

En estas condiciones, al haber resultado fundados los agravios relativos al indebido análisis realizado por la Sala responsable en cuanto a la acreditación de la infracción, resulta inviable el análisis de los restantes motivos de inconformidad que hicieron valer las concesionarias, respecto de: **1)** la acreditación del uso de recursos públicos; **2)** el principio de progresividad en el derecho de las audiencias; **3)** las citas de doctrina y terminología utilizada en la sentencia respecto de “emisoras”; **4)** la individualización de la sanción, y **5)** la doble multa a concesionaria por distintivos de llamada no vigentes.

OCTAVA. Efectos de la sentencia

Conforme a la calificativa de los agravios hechos valer por la parte recurrente, es procedente **confirmar** la sentencia impugnada respecto de la actuación del director de PEMEX; el titular de la Secretaría de Agricultura; el director del CEPROPIE; el titular de la Coordinación de Comunicación Social, y la directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

Por otra parte, ante lo **fundado** del agravio respecto de la falta de estudio de la posible responsabilidad indirecta del presidente de la República, aunado a lo **fundado** del agravio de las concesionarias relativo a falta de exhaustividad por parte de la Sala Especializada, lo procedente conforme a Derecho es **revocar parcialmente** la resolución impugnada, en lo que fue materia de impugnación y por las razones expuestas, bajo los siguientes efectos:

- a. La Sala Especializada, en pleno ejercicio de sus atribuciones, deberá llevar a cabo un análisis exhaustivo del contexto en el cual fue difundida la propaganda gubernamental, así como analizar la posible responsabilidad de terceras personas que integran la estructura vertical de mando, en específico, del presidente de la República.

Lo anterior, para definir si es jurídicamente viable imputar alguna clase de responsabilidad al presidente de la República en relación con las expresiones que se estimaron ilícitas, porque: **1)** El presidente de la República es quien elige los temas que han de abordarse en el espacio de comunicación gubernamental, y **2)** El presidente de la República es el superior jerárquico de las personas que expusieron los hechos denunciados.

Por otra parte, la Sala Especializada deberá analizar en forma integral y exhaustiva las circunstancias relativas a los hechos denunciados, las modalidades en que fueron realizadas las transmisiones atribuidas a las concesionarias, por ejemplo, si se difundieron de forma íntegra o si se transmitieron en un formato noticioso, de ser necesario, ordene la realización de las diligencias que resulten pertinentes.

En primer lugar, analice de manera pormenorizada e individualizada cada una de las transmisiones en que se difundieron las conferencias de prensa a fin de determinar si en cada caso de las transmisiones denunciadas se pueden ubicar en el supuesto de ejercicios periodísticos.

En segundo lugar, analice el contexto informativo de las transmisiones para definir si se pueden encuadrar en un auténtico ejercicio periodístico



amparados por los principios de libertad de expresión, libertad editorial y libertad de prensa o si tales transmisiones no respetaron la obligación que tienen todas las concesionarias de tener una actitud de imparcialidad, libre de favoritismos, en relación con el proceso de revocación de mandato, y salvaguardar la equidad, estableciendo elementos y lineamientos comunes en los cuales se pueda determinar si se actualiza alguna infracción y es reprochable alguna responsabilidad de las concesionarias de radio y televisión, porque de ese modo se podrán fijar criterios que brinden mayor certeza en el tema.

- b. En su momento deberá emitir una nueva determinación en la que de forma exhaustiva establezca si el presidente de la República resulta responsable de la propaganda gubernamental difundida en la conferencia matutina de siete de marzo, aunado a determinar si las concesionarias de radio y televisión incurrieron en alguna infracción y responsabilidad.

Respecto de la actuación de las concesionarias, la Sala Especializada deberá tener en cuenta que, en atención al principio de no reformar en perjuicio, la situación de la parte recurrente no podrá agravarse a partir de lo ya obtenido en la resolución pasada.

- c. Informe a esta Sala Superior del cumplimiento dado a esta ejecutoria, en el plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir del momento en que dicho cumplimiento suceda.

Por lo expuesto y fundado, se aprueban los siguientes

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos en los términos de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se **revoca parcialmente** la sentencia impugnada, para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría de votos** lo resolvieron la magistrada Janine M. Otálora Malassis, y los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez; estando ausentes los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que esta determinación 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. Asimismo, en el acuerdo general 8/2020.



VOTO PARTICULAR⁵⁹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS.

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría, porque desde mi perspectiva, debió modificarse la sentencia impugnada, y dejar sin efectos la responsabilidad atribuida, así como la sanción impuesta a las concesionarias de radio y televisión⁶⁰ que la contravirtieron, pues no existen elementos para sustentar dichos aspectos, por lo que era de decretar la inexistencia de la falta.

En el caso resultaba importante brindar certeza tanto a la responsable como a los justiciables del criterio que debe prevalecer para el análisis puntual de esta y posteriores controversias en los que se ventile la misma problemática jurídica, máxime si se parte del hecho de que las razones por las cuales la sentencia controvertida se revocó para los efectos delineados por la mayoría, estaba implícita la definición del alcance y contenido del criterio sustentado por esta Sala Superior en el recurso de clave SUP-REP-139/2019 y acumulados, por lo que se debió asumir el análisis extraordinario de los conceptos de agravios de las concesionarias.

I. Contexto del asunto y decisión mayoritaria. El diez y once de marzo de dos mil veintidós, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron quejas en contra del presidente de la República, el director de PEMEX y el Titular de la Secretaría de Agricultura, por la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso

⁵⁹ Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

⁶⁰ En lo sucesivo RyTV.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

de revocación de mandato, derivado de diversas manifestaciones que efectuó durante las conferencias de prensa matutinas conocidas como *mañaneras* de siete de marzo.

El catorce de marzo siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del referido Instituto declaró la procedencia de la medida cautelar solicitada, respeto de las manifestaciones realizadas por el director de PEMEX y el Secretario de Agricultura. Dicha determinación fue confirmada por la Sala Superior⁶¹.

El treinta de junio, la Sala Regional Especializada⁶² dictó sentencia en el expediente SRE-PSC-117/2022 en la cual determinó, entre otras cuestiones, la existencia de la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, atribuida al director de PEMEX, el titular de la Secretaría de Agricultura, el director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales de la Presidencia de la República, el titular de la Coordinación de Comunicación Social, así como, de la directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

Como precisión, la Sala Especializada declaró la inexistencia de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte del presidente de la República.

Asimismo, determinó la existencia de la vulneración al modelo de comunicación política por parte de diversas emisoras de RyTV, al acreditarse que difundieron las conferencias de prensa denunciadas, por lo que les impuso sendas multas. Ello,

⁶¹ SUP-REP-84/2022 y acumulado.

⁶² En lo sucesivo SRE.



básicamente, por considerar que habían retransmitido propaganda gubernamental calificada de ilícita, durante un periodo prohibido constitucionalmente.

En sus inconformidades, las concesionarias y emisoras de RyTV alegan, entre otros aspectos, que no cometieron infracción alguna, pues las retransmisiones respectivas las desplegaron con apego a Derecho, y en ejercicio libre del periodismo, por lo que, en todo caso, la sanción implica una restricción injustificada tanto a sus derechos como medios de comunicación, como a los de las audiencias y la ciudadanía en general, en tanto les afecta sus prerrogativas para recibir información de interés público.

Al respecto, la magistratura ponente propuso al Pleno de la Sala Superior revocar parcialmente la sentencia controvertida, al encontrar fundados los agravios en los que se hacían valer las violaciones en comento y ordenar la emisión de una nueva resolución en la que, entre otras cuestiones, se analice el contexto informativo de las transmisiones para definir si pueden encuadrar en un auténtico ejercicio periodístico amparado en los principio de libertad de expresión, libertad editorial y de prensa y si tales trasmisiones no respetaron la obligación que tienen todas las concesionarias de tener una actitud de imparcialidad, libre de favoritismos, en relación con el proceso de revocación de mandato.

II. Postura disidente. En mérito de lo anterior, en este voto expreso las razones por las cuales consideró que debió modificarse la sentencia respectiva, ante lo fundado de los agravios de las concesionaras y decretar la inexistencia de las infracciones que se les atribuyeron.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

En efecto, bajo mi perspectiva y que constituye la postura que he sostenido en diversos votos particulares emitidos en los diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador 12 y acumulados, 319 y acumulados, así como el 322 y sus acumulados, resultan fundados y suficientes los conceptos de agravios de las concesionarias y suficientes para modificar la sentencia impugnada.

Así es, como lo sostuve en esos votos disidentes, estoy convencida que la SRE, en lo que concierne a la responsabilidad atribuida a las concesionarias, omitió analizar el contexto informativo de cada una de las transmisiones, además de que tampoco razonó ni justificó cómo es que tuvo por desvirtuada la presunción de licitud de la labor periodística y, menos aún, señaló en qué elementos probatorios se basó para sustentar esa decisión.

Y si bien es cierto que, para dar sustento a su fallo, la SRE acudió al criterio sustentado por en el asunto SUP-REP-139/2019 y acumulados, no menos cierto es que pasó por alto diversos aspectos.

En efecto, al resolver los recursos SUP-REP-139/2019 y acumulados, se dijo que las concesionarias están obligadas a salvaguardar los principios y funciones que les confieren las normas en el sistema de comunicación político-electoral.

También, que los artículos 6 y 7 de la Constitución general reconocen el derecho a la libre expresión y difusión de ideas, así como el acceso a la información veraz, plural y oportuna, lo que implica la protección en la difusión de opiniones, información e ideas a través de cualquier medio.



De igual forma se determinó que el artículo 6, apartado B), fracciones II, III, IV y VI de la Constitución Federal establece que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, por lo que el Estado tiene el deber de garantizar que sean prestadas, entre otras condiciones, con pluralidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

En dicho precedente se consideró necesario puntualizar a las concesionarias de RyTV algunos criterios y pautas que debían observar para la transmisión de sus contenidos, en particular, respecto de las *mañaneras* o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares, siendo las siguientes:

- La actividad periodística, con independencia del género y la forma en que se ejerza, goza de autonomía e independencia en la elaboración, producción y su difusión sin que su ejercicio pueda sujetarse a cualquier tipo de control o censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar, entre otros, el respeto a los derechos y el orden público constitucional⁶³.
- No existe obligación legal de transmitir las conferencias mañaneras del presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.
- Las normas que restringen la difusión de los informes de labores o los promocionales son aplicables tanto a las y los

⁶³ De acuerdo con el artículo 13,2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia 15/2018, de rubro PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

funcionarios públicos como a las concesionarias de RyTV.

- Está prohibida la difusión de promocionales o materiales en los que una funcionaria o funcionario destaque su persona, su imagen, voz, o acciones, salvo los informes de labores o gestión de las y los servidores públicos, previstos en la ley.
- La neutralidad que deben guardar las concesionarias en la difusión de la comunicación gubernamental es de carácter electoral, lo que implica una actitud de imparcialidad, libre de favoritismos, en relación con los distintos actores de los procesos electorales.
- Las concesionarias están obligadas a no transmitir propaganda gubernamental (logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y en general información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado) en las entidades en las que se desarrollen procesos electorales, de acuerdo con los mapas de cobertura y el catálogo de emisoras aprobado por el Instituto Nacional Electoral.
- Por tanto, lo que debe analizarse es el contenido, con independencia de cómo se transmitan las mañaneras si de manera parcial o total.
- Las concesionarias están obligadas a transmitir las pautas en los tiempos que les sean ordenadas por la autoridad electoral nacional.
- Las concesionarias no deben modificar el orden de los promocionales, el horario de transmisión o el cambio en su



versión.

- El incumplimiento por parte de las concesionarias de sus obligaciones legales en materia político-electoral debe ser sujeto de las sanciones previstas por la ley.

Como se ve, **en la emisión de los criterios se partió de la base que debía privilegiarse la actividad periodística y, por tanto, no podía sujetarse a ningún tipo de control o censura previa.**

Así, considero que dichas directrices pretendieron hacer ver a las concesionarias de RyTV, de manera específica, que tienen prohibido transmitir propaganda gubernamental en la cual que se destaque la persona, la imagen, voz o acciones de quien se desempeñe dentro del servicio público, salvo cuando se trate de sus informes de labores o de gestión, temas coyunturales del ejercicio de gobierno; es decir, información relevante relacionada con el actuar de un gobierno que tenga como finalidad generar una imagen positiva ante la ciudadanía y el electorado, sobre todo en entidades en las que se desarrollen procesos electorales.

Asimismo, estimo que en dicho pronunciamiento no se prohibió a las concesionarias de RyTV retransmitir las *mañaneras*; por el contrario, se dijo que no existía tal obligación, por lo que se les dejó en libertad de hacerlo o no.

Además, **se dejó claro que tampoco estaban vinculadas a transmitir las *mañaneras* o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total, y que con independencia de su formato, lo importante era analizar su contenido para evidenciar si los mensajes violentaban o no el modelo de comunicación política, por lo que se dijo que su**

estudio debía ser caso por caso.

Debe resaltarse que, **si bien se dijo que las concesionarias estaban obligadas a no transmitir propaganda gubernamental en las entidades con procesos electorales, no se fijó el criterio de que la mera transmisión de alguna *mañanera* con contenido de esa naturaleza actualizaba en automático una infracción al modelo de comunicación política.**

Esto es, en modo alguno se estableció una premisa general relativa a que las concesionarias de RyTV que retransmitieran las *mañaneras* en periodos de procesos electorales y alguna de ellas contuviera elementos de propaganda gubernamental, por ese simple hecho infringían la normativa electoral.

Interpretarlo así traería como consecuencia una restricción desmedida e injustificada a la libertad periodística y, por tanto, a las libertades de expresión y de información de la ciudadanía en general.

De ahí que considere que la SRE hizo una lectura parcial del criterio adoptado en los recursos SUP-REP-139/2019 y acumulados, pues únicamente tomó como base para fincar responsabilidad a las concesionarias denunciadas, el que retransmitieran las *mañaneras* denunciadas, en las que previamente sostuvo que se difundió propaganda electoral en periodo prohibido.

En efecto, el ejercicio interpretativo de la SRE en torno a las concesionarias denunciadas se ciñó al hecho de tener por acreditado que en las *mañaneras* se difundió propaganda gubernamental y que aquellas las retransmitieron, concluyendo en su responsabilidad administrativa y la consecuente sanción



pecuniaria.

Por tanto, podría colegirse que el criterio aplicado por la SRE consistió en que la retransmisión total o parcial de una *mañana* con propaganda gubernamental implicaba, por sí misma, y sin mayor análisis, una infracción electoral que debía ser sancionada.

Sin embargo, pasó por alto que en la sentencia SUP-REP-139/2019 y acumulados se destacó la relevancia de la labor periodística y lo importante que era tutelar su libertad y autonomía, dado que el periodismo en una sociedad democrática representa una de las manifestaciones más importantes de las libertades de expresión e información, toda vez que las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias y, en ese sentido, se estableció que las Salas de este Tribunal Electoral se encontraban obligadas a realizar interpretaciones normativas que favorecieran la libertad en el ejercicio de la labor periodística.

Esto último es relevante porque, como ya lo dije, la jurisprudencia interamericana ha establecido con claridad que toda restricción a la libertad periodística representa, directamente y en la misma medida, una limitante a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva, por lo que las restricciones a la circulación de información por parte de las autoridades deben minimizarse, precisamente, por la importancia que tienen los periodistas y los medios de comunicación en una sociedad democrática.

En tal virtud, considero que la SRE perdió de vista la particular importancia que implicaba su decisión respecto de la libertad

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

de expresión, pues debió ponderar que compete a los medios de comunicación la tarea de transmitir información sobre asuntos de interés público, y que la ciudadanía tiene derecho a recibirlas.

Asimismo, con su interpretación, pasó por alto que la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública y que, por tanto, goza de una presunción de licitud que sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

Es por ello que, en mi óptica, la SRE no llevó a cabo un estudio exhaustivo para determinar la responsabilidad de las concesionarias denunciadas, pues no valoró los derechos humanos implicados en el caso y su especial importancia para el sistema democrático del país, sino que interpretó restrictivamente la libertad periodística y, consecuentemente, las libertades de expresión e información, aunado a que no señaló las pruebas que le sirvieron de base para sustentar que las transmisiones consideradas ilegales perdieron su presunción de licitud para el caso de las concesionarias.

En tal virtud y con la finalidad de definir la correcta aplicación del criterio sostenido en la sentencia SUP-REP-139/2019 y acumulados, así como si la transmisión respectiva constituye un genuino ejercicio periodístico amparado constitucional y convencionalmente, o si por el contrario, existen elementos que acrediten que se faltó al deber de imparcialidad que deben mantener todas las concesionarias, se debieron analizar



directamente los conceptos de agravio.

Así, en mi concepto, se advierte que los argumentos principales de las denuncias giraron en torno a un actuar indebido por la difusión de propaganda gubernamental contenida en las *mañaneras*, en un periodo en el cual se encontraba prohibida tal acción, al estar en curso el proceso de revocación de mandato.

Sin embargo, del análisis de las denuncias se advierte que, en momento alguno, los argumentos de los partidos quejosos se dirigieron a derrotar la presunción de licitud de la actividad periodística que desarrollan las concesionarias de RyTV al transmitir las conferencias matutinas del presidente, lo cual se robustece con las pruebas que se aportaron en cada una de ellas, pues ninguna de éstas iba dirigida a demostrar tal infracción, ni siquiera indiciariamente.

De esto, desprendo que los denunciantes no aportaron elementos de prueba encaminados a desvirtuar la presunción de licitud de la actividad periodística y libertad de expresión desplegada por las concesionarias recurrentes para la retransmisión de las *mañaneras* en cuestión, sino que señalaron de manera genérica que estas contenían propaganda gubernamental, por lo que no existe algún elemento que pueda ser valorado para determinar que las transmisiones denunciadas no constituyeron una efectiva labor periodística.

Es decir, en los expedientes no existe algún instrumento que permita advertir, ni siquiera de manera indiciaria, que las concesionarias que fueron sancionadas transmitieron las *mañaneras* con la intención de vulnerar el modelo de comunicación política; que hubieran actuado con parcialidad

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

o favoritismos; que hubieran modificado algún aspecto de las transmisiones como horarios, versión, etcétera.

Como ya lo sostuvimos, la libertad de expresión, incluida la de prensa, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo puede ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.

Las denunciantes se encontraban obligadas a presentar elementos probatorios que permitieran hacer un análisis respecto de la licitud de las transmisiones, sin que así lo hayan hecho.

Derivado de lo anterior, y teniendo en cuenta que los denunciantes no aportaron elemento alguno para desvirtuar la presunción de licitud de la labor periodística que desplegaron en la transmisión de las *mañaneras* denunciadas y en el expediente no existe elemento alguno que la supere, lo procedente era concluir que no se acreditó la violación por parte de las concesionarias, por lo que su responsabilidad no está acreditada con elementos objetivos.

Así, al resultar fundado el agravio en comento, era innecesario analizar los disensos restantes, pues con ello quedaba demostrada la inexistencia de la falta, por lo que no habría lugar a sanción alguna, de ahí que lo conducente fuera que se modificara la sentencia controvertida para dejar sin efectos la parte atinente, y confirmar los restantes razonamientos, vinculados con la responsabilidad atribuida al funcionariado



público.

Finalmente debo señalar que también me aparto de la decisión mayoritaria de estimar fundados los agravios sobre falta de exhaustividad respecto a la supuesta responsabilidad del Presidente de la República en la difusión de propaganda gubernamental, dado que en la resolución se advierten las razones de la SE para desestimar la infracción, por lo que en mi concepto no se actualiza el vicio de legalidad.

III. Cierre. Bajo esa perspectiva, es que me pronuncio en contra de la propuesta aprobada por la mayoría, y por tal motivo, presento este voto particular.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-525/2022 Y ACUMULADOS

- 1 Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular en la sentencia emitida en los recursos indicados en el rubro, pues no comparto la determinación tomada por la mayoría de este Pleno en el sentido de revocar parcialmente la resolución recurrida, para el efecto de devolver los expedientes a la Sala Regional Especializada para que realice un nuevo estudio para determinar la posible responsabilidad del Presidente de la República y de las concesionarias de radio y televisión denunciadas.
- 2 Como lo he sostenido en asuntos previos, el caso obligaba a esta máxima instancia jurisdiccional a realizar una interpretación que complementara los criterios que se han venido sosteniendo en torno a la transmisión de las conferencias de prensa del Ejecutivo Federal que son consideradas ilegales por contener elementos de propaganda gubernamental durante los periodos prohibidos en procesos electorales, para dotar de certeza a actividad de las concesionarias de radio y televisión, con el propósito de garantizar las libertades de expresión, de información y de prensa que, son de especial relevancia en las sociedades democráticas.
- 3 Como expondré más adelante, considero que existían los elementos necesarios para que esta Sala Superior, como órgano cúspide de la jurisdicción electoral en el país, resolviera el caso en plenitud de jurisdicción y con ello, el criterio adoptado fuera orientador e irradiara



en la resolución de casos futuros en los que estuviera implicada una controversia similar.

- 4 Mi disenso se sustenta en las consideraciones y fundamentos que se exponen a continuación.

I. Postura mayoritaria

Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República

- 5 En la sentencia avalada por la mayoría se consideró que la Sala responsable no realizó un estudio exhaustivo en torno a la responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal.
- 6 Ello, porque si bien, dicho servidor público se limitó a presentar al Secretario de Agricultura y al Director General de PEMEX, él es quien elige los temas que habrán de abordarse en las conferencias de prensa, aunado a que es el superior jerárquico de los citados funcionarios que expusieron las manifestaciones con propaganda gubernamental.
- 7 Sobre esa base, determinaron ordenar a la Sala Especializada que definiera si es posible imputar alguna clase de responsabilidad al Presidente de la República.

Respecto a la responsabilidad de las concesionarias

- 8 La Sala Especializada, al emitir la resolución SRE-PSC-117/2022, entre otras cuestiones, resolvió que diversas concesionarias de radio y televisión habían incurrido en la infracción de difundir propaganda gubernamental al transmitir parcial o totalmente la conferencia de prensa del Presidente de la República, de siete de marzo del año en curso, en donde se abordó el tema de la estrategia para la

producción y entrega de fertilizantes; esto, durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato.

- 9 En contra de dicha determinación se presentaron diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con la pretensión de que se les eximiera de responsabilidad y, por ende, se dejaran sin efectos las sanciones que les fueron impuestas.
- 10 Para ello, los recurrentes argumentaron que la Sala responsable dejó de analizar todas las circunstancias que confluieron en la transmisión de la conferencia denunciada, como lo son los derechos de las audiencias, de libertad de expresión, transparencia y rendición de cuentas, así como el carácter relevante de la información otorgada durante las conferencias de prensa del Ejecutivo Federal.
- 11 De esta forma, su argumento total consistió en que la prohibición de transmitir las conferencias de prensa, determinada en la sentencia recurrida, restringía su libertad periodística y el derecho de la ciudadanía a recibir información de interés público.
- 12 La mayoría de las magistraturas que integran el Pleno de esta Sala Superior consideró fundados los agravios, sobre la base de que la responsable no realizó un estudio exhaustivo para determinar la responsabilidad de las concesionarias implicadas, pues omitió valorar, caso por caso, si las transmisiones constituyeron un genuino ejercicio periodístico amparado constitucional y convencionalmente, o si, por el contrario, existían elementos que acreditaran que se faltó al deber de imparcialidad que deben mantener todas las concesionarias.
- 13 Sobre esa base, determinaron revocar parcialmente la sentencia, para el efecto de que la Sala Especializada analizara si las



transmisiones se realizaron en un auténtico ejercicio periodístico valorando, entre otros aspectos, los siguientes:

- Si se transmitieron de manera aislada y no de forma recurrente.
 - Si se trató de una transmisión parcial en la que no se tuvo control del contenido de los mensajes o que incluso se advirtiera una actitud de evidencia que se trataba de una transmisión parcial en vivo respecto de la cual no se tenía conocimiento de los contenidos, tal como una presentación, o se trataba de la transmisión total de la conferencia o retransmisiones grabadas.
 - Si fue en el contexto de un programa noticioso o correspondiera a contenido que se hubiera emitido en respuesta a una pregunta a algún corresponsal del medio de comunicación y el contenido de la propaganda gubernamental fuera tangencial.
- 14 Derivado de lo anterior, se ordenó a la Sala Especializada que emitiera una nueva resolución en la que determinara, de forma exhaustiva, si las concesionarias de radio y televisión incurrieron en alguna infracción y responsabilidad.

II. Razones del disenso

A. Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República

- 15 No comparto que se declarara fundado el agravio relacionado con la responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal. A mi juicio, las consideraciones expuestas por la Sala Especializada para determinar la inexistencia de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de

mandato por parte de dicho servidor público estaban apegadas a Derecho y, por tanto, debieron prevalecer.

- 16 Al respecto, es importante señalar que, en la queja, los denunciantes en ningún momento imputaron ni solicitaron que se analizara o verificara la responsabilidad indirecta del Presidente de la República, sino que lo señalaron como responsable directo, al igual que al resto de los servidores públicos que intervinieron en la conferencia de prensa denunciada.
- 17 A partir de lo anterior, la Sala responsable analizó en contenido de dicha “mañanera” y las manifestaciones pronunciadas por cada uno de los funcionarios señalados en la denuncia. En lo tocante al presidente, señaló que, si bien, este encabezó la conferencia, lo cierto era que su participación se limitó a indicar al inicio de la conferencia, que el Secretario de Agricultura y el Director de PEMEX hablarían sobre el tema de fertilizantes, sobre el cual se había formulado una pregunta por parte de los periodistas presentes.
- 18 En tal virtud, coligió que no fue el aludido servidor público quien aportó los datos sobre el programa de fertilizantes para el bienestar, ni expuso la forma en que se implementa o sus avances, ni los montos de inversión pública que se utilizan para ello, como sí lo hicieron los mencionados funcionarios públicos.
- 19 A partir de lo anterior, concluyó que era inexistente la infracción atribuida al Presidente de la República.
- 20 Ahora bien, en la sentencia mayoritaria, se consideró fundado el agravio “...respecto de la falta de estudio de la posible responsabilidad indirecta del presidente de la República...”



- 21 Lo anterior, porque la Sala Especializada no verificó si era jurídicamente viable imputar alguna clase de responsabilidad al multicitado servidor público, en relación con las expresiones que se estimaron ilícitas, porque: 1) El Presidente de la República es quien elige los temas que han de abordarse en el espacio de comunicación gubernamental, y 2) Es el superior jerárquico de las personas que expusieron los hechos denunciados.
- 22 Como adelanté, no comparto esas consideraciones. En primer lugar, porque, como se viene exponiendo, en la queja no se pidió ni se señaló una posible responsabilidad indirecta del presidente, por lo que ese tópico no fue objeto de análisis en la sentencia recurrida.
- 23 Así, a mi juicio, no es jurídicamente viable revocar la resolución impugnada sobre la base de que la responsable no revisó con exhaustividad una cuestión que no se le planteó.
- 24 En segundo término, considero que, atendiendo a los hechos planteados en la denuncia, el estudio para determinar la responsabilidad del Titular del Ejecutivo Federal realizado por la responsable se ajustó a Derecho, porque se analizó los elementos objetivos que obran en el expediente para determinar su grado de participación en la infracción que se tuvo por acreditada -difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido del proceso de revocación de mandato-, del cual desprendió que no tuvo participación material en tal conducta.
- 25 Por tales razones, considero que el agravio debió declararse infundado y debieron seguir rigiendo las consideraciones y conclusión de la sentencia recurrida.

B. Respecto a la responsabilidad de las concesionarias

a. Presunción de licitud de la labor periodística

- 26 A mi juicio, le asistía la razón a las concesionarias recurrentes sobre que la sentencia impugnada afectaba su derecho a la libertad periodística, y el derecho de la ciudadanía a recibir información de interés público.
- 27 Ello, al tener presente la importancia que poseen las libertades de expresión, de información y del ejercicio del periodismo en una sociedad democrática, las cuales están reconocidas constitucionalmente en los artículos 1°, 6° y 7°, de manera convencional en los artículos 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 4, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- 28 Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la importancia que tiene el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia, al sostener que el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole.⁶⁴
- 29 Asimismo, la jurisprudencia interamericana señala que, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones, así como a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos; y

⁶⁴ Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d); y Caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).



que la formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado.⁶⁵

30 Así, en el contexto de una sociedad democrática, uno de los medios más importantes para ejercer y garantizar las libertades de expresión e información es el periodismo.

31 La Corte Interamericana ha sostenido que las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.⁶⁶

32 Asimismo, ha destacado que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación.⁶⁷

33 En esa línea, la Corte Interamericana ha señalado que las restricciones a la libre circulación por parte del Estado deben minimizarse, en atención a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales.⁶⁸

34 Conforme a lo expuesto, resulta evidente que la prensa es particularmente importante para la libertad de expresión, dado que

⁶⁵ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Caso *Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116.

⁶⁶ Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118.

⁶⁷ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

⁶⁸ Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

compete a los medios de comunicación la tarea de transmitir información e ideas sobre asuntos de interés públicos, y el público tiene derecho a recibirlas.⁶⁹

35 A partir de dicho marco jurídico constitucional y convencional, desde mi perspectiva, **el criterio que debió adoptar esta Sala Superior era el de privilegiar y garantizar la libertad periodística, dado que cualquier limitación o restricción a esta, incide de manera directa e inmediata en las libertades de información y de expresión de la ciudadanía en general.**

36 Para ello, era dable considerar la jurisprudencia de este propio órgano jurisdiccional que contiene el criterio de que la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública, por lo que, la presunción de licitud de la que goza dicha labor solo puede ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.⁷⁰

37 En tal virtud, desde mi perspectiva, tomando como sustento el marco jurídico expuesto y la línea jurisprudencial de la Sala Superior, era jurídicamente válido establecer el criterio de que, **la mera transmisión de las conferencias de prensa con contenido de propaganda gubernamental no significa una infracción por sí misma, sino que deben existir elementos que desvirtúen la presunción de licitud de la que goza la labor periodística.**

⁶⁹ Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 153.

⁷⁰ Jurisprudencia 15/2018, de rubro: "PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA".



38 Esta interpretación dota de certeza al contenido de nuestro precedente de clave SUP-REP-139/2019 y acumulados, en la que se establecieron los parámetros que las concesionarias de radio y televisión debían observar para la transmisión de sus contenidos, en particular, respecto de la transmisión de las conferencias matutinas del titular del Poder Ejecutivo Federal o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares, consistentes en:

1. La actividad periodística, con independencia del género y la forma en que se ejerza, goza de autonomía e independencia en la elaboración, producción y su difusión sin que su ejercicio pueda sujetarse a cualquier tipo de control o censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar, entre otros, el respeto a los derechos y el orden público constitucional.
2. No existe obligación legal de transmitir las conferencias mañaneras del Presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.
3. Las normas que restringen la difusión de los informes de labores o los promocionales son aplicables tanto a las y los funcionarios públicos como a las concesionarias de radio y televisión.
4. Está prohibida la difusión de promocionales o materiales en los que una funcionaria o funcionario destaque su persona, su imagen, voz, o acciones, salvo los informes de labores o gestión de las y los servidores públicos, previstos en la ley.
5. La neutralidad que deben guardar las concesionarias en la difusión de la comunicación gubernamental es de carácter electoral, lo que implica una actitud de imparcialidad, libre de

favoritismos, en relación con los distintos actores de los procesos electorales.

- 6.** Las concesionarias están obligadas a no transmitir la propaganda gubernamental (logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y en general información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado) en las entidades en las que se desarrollen procesos electorales, de acuerdo con los mapas de cobertura y el catálogo de emisoras aprobado por el Instituto Nacional Electoral.
- 7.** Por tanto, lo que debe analizarse es el contenido, con independencia de cómo se transmitían las mañaneras si de manera parcial o total.
- 8.** Las concesionarias están obligadas a transmitir las pautas en los tiempos que les sean ordenadas por la autoridad electoral nacional.
- 9.** Las concesionarias deben modificar el orden de los promocionales, el horario de transmisión o el cambio en su versión.
- 10.** El incumplimiento por parte de las concesionarias de sus obligaciones legales en materia político-electorales debe ser sujeto de las sanciones previstas por la ley.

39 Como se ve, al emitir dichos criterios, se partió de la base de que la actividad periodística debía privilegiarse y, por tanto, no podía sujetarse a ningún tipo de control o censura previa.

40 Además, se dejó claro que no existía la obligación por parte de las concesionarias de transmitir las conferencias mañaneras del



Presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total, y que, con independencia del formato de las conferencias de prensa, es decir, si éstas se transmiten de manera parcial o total, lo importante era analizar el contenido de la transmitido para efecto de evidenciar si los mensajes realizados constituían o no la violación al modelo de comunicación política.

- 41 Sin embargo, en modo alguno se estableció como lo sostuvo la Sala Especializada que, las concesionarias de radio y televisión que decidieran transmitir las conferencias mañaneras del titular del Ejecutivo Federal en periodos de campaña electoral y alguna de ellas contuviera elementos de propaganda gubernamental, incurrirían, por ese simple hecho, en una infracción a la normativa electoral.
- 42 Una interpretación en ese sentido sería restrictiva de la libertad periodística y, por tanto, de las libertades de expresión y de información de la ciudadanía en general.
- 43 Por ello, considero que la Sala Especializada realizó una interpretación incorrecta del criterio adoptado por esta máxima instancia jurisdiccional en el precedente SUP-REP-139/2019 y acumulados, pues únicamente tomó como base para determinar la responsabilidad de las concesionarias que transmitieron conferencias de prensa matutinas que contenían propaganda electoral, cuando lo procedente era verificar si había los elementos necesarios para tener por derrotada la presunción de licitud de la labor periodística desplegada para tales efectos.
- 44 Con base en las consideraciones expuestas, es que no comparto los argumentos que sustentan la decisión mayoritaria de devolver los

asuntos a la Sala responsable, para que analice si las concesionarias aquí recurrentes actuaron con imparcialidad y sin favoritismos, y así establezca criterios que brinden mayor certeza en el tema.

- 45 A mi modo de ver, dicha interpretación se aparta del reconocimiento constitucional y convencional que tiene la libertad periodística, pues se coloca a las concesionarias en una situación de **presuntas culpables** de infringir la normativa electoral por el simple hecho de ejercer sus labores noticiosas, **imponiéndoles la carga de demostrar su inocencia**; cuando lo correcto era realizar una interpretación progresista que privilegiara dicha labor periodística, por la estrecha vinculación que tiene con las libertades de información y expresión que son de esencial relevancia para la democracia.

b. Necesidad de resolver en plenitud de jurisdicción

- 46 Como adelanté, considero que la resolución de los presentes recursos permitía la oportunidad de fijar un estándar de comprobación de la responsabilidad de las concesionarias al transmitir la propaganda gubernamental que se emita dentro de las conferencias de prensa del Presidente de la República.
- 47 Arribo a lo anterior, porque en los últimos tiempos ha sido cada vez más recurrente la presentación de quejas o denuncias por este tipo de hechos, que, además, por la naturaleza de esta forma de comunicación gubernamental, se presenta de manera permanente; de ahí que, a mi juicio, existía la necesidad de que esta Sala Superior resolviera, en definitiva, los planteamientos formulados por las concesionarias sancionadas en torno a la vulneración a su labor periodística, para dotar de certeza y seguridad jurídica, tanto a la



Sala responsable como a todos los operadores del modelo de comunicación política.

- 48 Así, para el suscrito, existía la necesidad y los elementos suficientes para que esta Sala determinara, en definitiva, el criterio que para este caso y los subsecuentes, debía prevalecer al analizar la responsabilidad de las concesionarias de radio y televisión en este tipo de asuntos.
- 49 En primer lugar, atendiendo al mandato constitucional que tiene toda autoridad jurisdiccional de impartir justicia de manera pronta y expedita, dado que la primera denuncia que motivó la integración de los procedimientos sancionadores a los que recayó la sentencia recurrida se presentó, durante el contexto del desarrollo del proceso de revocación de mandato, el día siete de marzo de este año (hace casi seis meses).
- 50 En segundo lugar, porque se cuenta con todos los elementos para poder definir la responsabilidad de las concesionarias implicadas.
- 51 Y, en tercer lugar, se insiste, por la necesidad de resolver en definitiva cuándo son, efectivamente responsables, las concesionarias por la transmisión de las conferencias de prensa matutinas que se califiquen de ilegales.

c. Estudio en plenitud de jurisdicción

- 52 Siguiendo la construcción apuntada, el caso imponía determinar, si había los elementos probatorios suficientes para tener por desvirtuada la presunción de licitud de la labor periodística desplegada por las concesionarias que transmitieron la conferencia de prensa denunciada, para resolver en definitiva y de manera inmediata sobre su responsabilidad.

- 53 En el caso, el inicio de la investigación de la conducta de las concesionarias lo constituyó la presentación de las quejas por parte de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra del Presidente de la República, el Director de PEMEX y el Secretario de Agricultura, con motivo de las expresiones que tales funcionarios emitieron durante una conferencia de prensa —el pasado siete de marzo— al exponer la estrategia para la producción y distribución de fertilizantes, lo cual constituyó propaganda gubernamental en periodo prohibido, durante el proceso de revocación de mandato.
- 54 De la revisión de tal queja, se advierte que el partido denunciante planteó únicamente la infracción de los referidos funcionarios públicos, al estimar que emitieron propaganda gubernamental, a pesar de que estaba desarrollándose el mencionado proceso democrático, con la finalidad de influir en el ánimo de la ciudadanía.
- 55 De esta forma, resulta evidente que no se planteó la responsabilidad de las concesionarias por haber difundido, ya sea parcial o totalmente, la referida conferencia de prensa; sino que, fue la propia Sala Especializada, al resolver el procedimiento sancionador, quien procedió a analizar la probable responsabilidad de las concesionarias públicas y privadas que transmitieron la conferencia de prensa.
- 56 En el caso, de las constancias del expediente, no se advierte la existencia de algún elemento de convicción que derrote la presunción de licitud del ejercicio periodístico, pues únicamente se aportaron los siguientes elementos:
- Certificaciones de la versión estenográfica de la conferencia de prensa y de páginas de internet de notas informativas.



- Testigos de grabación remitidos por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral.
- 57 Sin embargo, no existen elementos que puedan desvirtuar la presunción de licitud de la actividad periodística y la libertad de expresión, pues las relatadas pruebas únicamente pueden demostrar que las concesionarias difundieron la conferencia de prensa, pero de ellas, no es posible establecer alguna intencionalidad de vulnerar el modelo de comunicación política.
- 58 Es decir, en el expediente no existe algún instrumento que permita advertir, siquiera de manera indiciaria, que las concesionarias transmitieron las mañaneras con la intención de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido, o bien que hubieran actuado con parcialidad o favoritismos; o que hubieran modificado algún aspecto de las transmisiones como horarios, versión, etcétera.
- 59 Por tal razón, es mi convicción que se debió privilegiar el ejercicio pleno de la libertad periodística que, como ya se dijo, impacta de manera directa en las libertades de expresión e información, porque constituye el eje central de la circulación de ideas e información pública y, por tanto, se debió exonerar de toda responsabilidad a las concesionarias sancionadas.

III. Conclusión

- 60 Como consecuencia de lo anterior, considero que lo procedente era modificar la sentencia recurrida para dejar sin efectos las consideraciones por las que la Sala Especializada tuvo por acreditada la infracción por parte de las concesionarias, las consideró responsables y les impuso las sanciones que estimó pertinentes, porque, al no existir elemento alguno que desvirtuara la

**SUP-REP-525/2022
Y ACUMULADOS**

presunción de licitud de la labor periodística realizada por estas al transmitir la conferencia de prensa matutina, esta no quedó derrotada y, consecuentemente, no se acreditó su responsabilidad con elementos objetivos.

61 De ahí que no comparta, el sentido de la sentencia mayoritaria, las consideraciones que lo sustentan, ni los efectos adoptados.

62 La postura que sostengo es congruente con los votos particulares que emití en los diversos expedientes SUP-REP-12/2022 y acumulados; SUP-REP-319/2022 y acumulados; y SUP-REP-322/2022 y acumulados.

63 Por tales razones, emito el presente **voto particular**.

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