

Síntesis del SUP-REP-795/2022 Y ACUMULADO

PROBLEMAS JURÍDICOS: ¿Existe responsabilidad indirecta del presidente de la República por su participación en la conferencia matutina del siete de marzo de dos mil veintidós?
¿La Sala Regional Especializada expuso suficientes razones para vencer la presunción de licitud de la emisora XHSPRMQ-TDT,

HECHOS

El diez y once de marzo de dos mil veintidós, el PAN y el PRD denunciaron a diversos funcionarios, ya que consideraban que las expresiones que realizaron en la conferencia matutina del siete de marzo constituían propaganda gubernamental en periodo prohibido, que podían influenciar las preferencias del proceso de revocación de mandato.

El treinta de junio, la Sala Regional Especializada consideró existente la propaganda gubernamental en periodo prohibido por parte de diversos funcionarios, pero no del presidente de la República. Asimismo, sancionó a diversas concesionarias de radiodifusión por difundir la propaganda.
El veinticuatro de agosto, la Sala Superior revocó parcialmente, para que la Sala Especializada fuera exhaustiva en el estudio con respecto a la responsabilidad de las concesionarias y, en forma indirecta, del presidente de la República.

El ocho de diciembre, la Sala Regional Especializada volvió a determinar que no existía responsabilidad indirecta del presidente de la República y que solamente una concesionaria había difundido propaganda gubernamental en periodo prohibido.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

En esencia, la parte actora (PRD y una concesionaria) plantea los siguientes agravios:

- La Sala responsable fue incongruente, al concluir que no existía responsabilidad indirecta del presidente de la República.
- La Sala responsable no fundó ni motivó las razones por las que consideró que la concesionaria denunciada no realizó un auténtico ejercicio periodístico.

RESUELVE

Razonamientos:

- Existe responsabilidad indirecta del presidente de la República, puesto que tenía suficiente conocimiento de los temas que se discutirían y, en consecuencia, un deber de cuidado.
- La Sala Regional Especializada fundó y motivó correctamente las razones por las que se actualizaba la responsabilidad de la concesionaria.

Se **revoca** la resolución impugnada para los efectos precisados en la sentencia.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-795/2022 Y
SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

RECURRENTES: SISTEMA PÚBLICO
DE RADIODIFUSIÓN DEL ESTADO
MEXICANO Y PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: CARLOS VARGAS
BACA Y JAVIER MIGUEL ORTIZ
FLORES

COLABORARON: ALBERTO
DEAQUINO REYES Y CLAUDIA
ELVIRA LÓPEZ RAMOS

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil veintitrés

Sentencia que revoca la resolución de la Sala Regional Especializada dictada el ocho de diciembre de dos mil veintidós en el expediente SRE-PSC-117/2022, ya que, opuestamente a lo determinado por la responsable, se actualiza la responsabilidad indirecta del presidente de la República, y, por otro lado, se confirman el resto de las consideraciones impugnadas.

Lo anterior, en virtud de que existen suficientes elementos normativos y fácticos para concluir que el presidente de la República tenía conocimiento de los temas a abordar en la conferencia matutina del siete de marzo del presente año, material denunciado que no puede válidamente difundirse en período prohibido constitucionalmente en el proceso de revocación de mandato, cuando tenía un deber especial de cuidado y faltó al mismo.

ÍNDICE

1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. COMPETENCIA	5
4. ACUMULACIÓN.....	5

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

5. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO.....	6
7. EFECTOS.....	30
8. RESOLUTIVOS.....	32

GLOSARIO

CEPRIOPE:	Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales del Poder Ejecutivo Federal
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
PEMEX:	Petroleos Mexicanos
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La presente controversia tiene su origen en las denuncias que presentaron los partidos políticos PAN y PRD, en contra de diversos servidores públicos, entre ellos, el presidente de la República, el director de PEMEX y el titular de la Secretaría de Agricultura, por supuestas violaciones a la Constitución general, así como a la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- (2) Una vez sustanciado el procedimiento, la Sala Regional Especializada consideró que existía propaganda gubernamental en periodo prohibido respecto de los funcionarios que hicieron menciones sobre los programas de Gobierno en la conferencia matutina del siete de marzo, sin embargo, no existía responsabilidad por parte del presidente de la República. Asimismo, consideró que se debía sancionar a las concesionarias que difundieron la propaganda gubernamental de manera íntegra.



- (3) La Sala Superior revocó esa determinación respecto de la responsabilidad del presidente de la República y de las concesionarias, ya que consideró que la Sala Regional no fue lo suficientemente exhaustiva.
- (4) En cumplimiento, la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución en donde volvió a considerar que no existía responsabilidad indirecta por parte del presidente de la República y que solamente una concesionaria difundió propaganda gubernamental en periodo prohibido, sin que se pudiera calificar como un auténtico ejercicio periodístico.
- (5) Inconformes, el PRD y la concesionaria Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano impugnaron la determinación, pues consideraron que era incongruente y que estaba indebidamente fundada y motivada.
- (6) Así, la presente sentencia tiene por objeto determinar si la resolución emitida en cumplimiento y ahora impugnada es conforme a Derecho.

2. ANTECEDENTES

- (7) **2.1. Convocatoria.** El cuatro de febrero de dos mil veintidós, el INE aprobó la convocatoria para el proceso de revocación de mandato para el presidente de la República, la cual fue publicada el siete siguiente.
- (8) **2.2. Conferencia matutina.** El siete de marzo siguiente, se celebró una conferencia matutina en la que el secretario de agricultura y el director de PEMEX emitieron diversos mensajes relacionados con la estrategia del Gobierno sobre fertilizantes.
- (9) **2.3. Quejas.** El diez de marzo, el PRD presentó una queja en contra del presidente de la República, del director de PEMEX y del titular de la Secretaría de Agricultura, por considerar que las expresiones referidas previamente pretendían influir indebidamente en el proceso de revocación de mandato.
- (10) Asimismo, el once de marzo, el PAN presentó una queja en contra del presidente de la República y de quien fuera responsable, dado que consideró que las expresiones eran una violación a la Constitución general y a la Ley Federal de Revocación de Mandato.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (11) **2.4. Procedimiento sancionador (SRE-PSC-117/2022).** El treinta de junio de dos mil veintidós, la Sala Regional Especializada declaró la existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido, por las expresiones del director de PEMEX y del titular de la Secretaría de Agricultura, así como la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por distintas concesionarias de radio y televisión. Asimismo, consideró inexistente la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido respecto del presidente de la República
- (12) **2.5. Primer recurso de revisión (SUP-REP-525/2022).** El veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, la Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional Especializada respecto de la responsabilidad de los funcionarios denunciados.
- (13) No obstante, también determinó que la Sala Regional Especializada no había sido exhaustiva en el análisis de la responsabilidad indirecta del presidente de la República ni había analizado de manera integral las circunstancias que acompañaron la difusión de la propaganda gubernamental. Por lo tanto, se ordenó a la Sala Regional Especializada que emitiera una nueva resolución sobre estos temas.
- (14) **2.6. Sentencia en cumplimiento (SRE-PSC-117/2022- CUMP1). Resolución impugnada.** El ocho de diciembre, la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución en cumplimiento, determinando que: **1)** es inexistente la responsabilidad indirecta del presidente de la República respecto de la propaganda gubernamental, **2)** es inexistente la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en los casos en los que se difundió de manera parcial la conferencia matutina y, **3)** es existente la infracción respecto de la emisora XHSPRMQ-TDT perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.
- (15) **2.7. Recursos de revisión.** El catorce y quince de diciembre, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y el PRD, respectivamente, presentaron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la determinación de la Sala Regional Especializada.
- (16) **2.8. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022, registrarlos y turnarlos a su ponencia, para su trámite y sustanciación.



- (17) **2.9. Trámite.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y cerró la instrucción de los medios de impugnación.

3. COMPETENCIA

- (18) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, ya que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Regional Especializada, cuya revisión está reservada a esta autoridad jurisdiccional.¹

4. ACUMULACIÓN

- (19) Del análisis de los recursos se advierte que existe identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable. Por lo tanto, en atención al principio de economía procesal, esta Sala Superior estima conveniente acumular el expediente SUP-REP-797/2022 al diverso SUP-REP-795/2022, por ser el primero que se recibió en la Sala Superior. En consecuencia, se ordena glosar una copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos del expediente acumulado.²

5. PROCEDENCIA

- (20) Esta Sala Superior considera que los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador son procedentes, como se razona a continuación.³
- (21) **5.1. Forma.** Los recursos se presentaron por escrito; consta la denominación del recurrente en el caso del expediente SUP-REP-795/2022, así como del nombre y la firma de quienes promueven en representación en los expedientes SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022; se identifica el acto reclamado y se mencionan los hechos y agravios que presuntamente les ocasionan.

¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley de medios.

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 180, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Con fundamento en los artículos 7, 8, 9, 109, párrafos 1, inciso a), y 3, de la Ley de Medios.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (22) **5.2. Oportunidad.** Las demandas son oportunas en atención a lo siguiente. El plazo para impugnar las resoluciones de la Sala Regional Especializada es de tres días, contados a partir del día siguiente al que se haya realizado la notificación.
- (23) En el presente caso, el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano fue notificado el nueve de diciembre⁴ y el doce de diciembre al PRD⁵, por lo que en su caso, el plazo para impugnar transcurrió del diez al catorce de diciembre, descontando sábados y domingos, y, en el caso del PRD, del trece al quince de diciembre.
- (24) Por lo tanto, puesto que el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano presentó su demanda el día catorce y el PRD el día quince, las demandas son oportunas.
- (25) **5.3. Personería.** Se reconoce la personería de Salvador Hernández Garduño como apoderado del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y de Ángel Clemente Ávila Romero como representante del PRD, puesto que la autoridad responsable les reconoce este carácter.
- (26) **5.4. Legitimación e Interés jurídico.** En este caso, la legitimación e interés jurídico están actualizados, puesto que en la sentencia impugnada se le impone una sanción al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y se desestima uno de los planteamientos que originalmente presentó el PRD.
- (27) **5.5. Definitividad.** Se cumple con este requisito, ya que no se advierte la existencia de otro medio de impugnación que deba de agotarse previamente.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del problema

6.1.1. Denuncias

- (28) La presente controversia tiene su origen en las denuncias que presentaron los partidos políticos PAN y PRD en contra de diversos servidores públicos, entre ellos, el presidente de la República, el director de PEMEX y el titular de

⁴Información consultable en el expediente electrónico SUP-REP-797/2022, archivo Tomo_4.pdf, página 319.

⁵Información consultable en el expediente electrónico SUP-REP-797/2022, archivo Tomo_4.pdf, página 409.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

la Secretaría de Agricultura por supuestas violaciones a la Constitución general, así como a la Ley Federal de Revocación de Mandato.

- (29) Los partidos denunciantes consideraron que diversas expresiones que se realizaron en la conferencia matutina del siete de marzo de dos mil veintidós podían influir de manera indebida en el proceso de revocación de mandato.
- (30) En específico, las expresiones denunciadas fueron las siguientes:

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 amoniaco 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.

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.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

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. Siguiente 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.

6.1.2. Primera resolución de la Sala Regional Especializada

(31) Al analizar el caso, la Sala Regional Especializada llegó a las siguientes conclusiones.

- Es **existente** la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por parte del director de PEMEX y del titular de la Secretaría de Agricultura, por sus intervenciones en la conferencia de prensa matutina del siete de marzo; así como del director del CEPROPIE y del titular de la Coordinación de Comunicación Social por su participación en la producción y difusión de las citadas intervenciones.
- Es **existente** la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte de diversas concesionarias públicas y privadas que transmitieron las citadas intervenciones.
- Es **inexistente** la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte del presidente de la República.
- Es **inexistente** el uso indebido de recursos públicos por parte del director de PEMEX y del titular de la Secretaría de Agricultura, así como de las concesionarias de carácter privado, por la difusión de las

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

mencionadas intervenciones durante la conferencia matutina de siete de marzo.

- Es **existente** el uso indebido de recursos públicos por parte del director del CEPROPIE y del titular de la Coordinación de Comunicación Social, así como de las concesionarias de carácter público que transmitieron dichas intervenciones.
- Es **existente** la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en el proceso de revocación de mandato por parte de la directora general de Comunicación Social de la Presidencia de la República, por las publicaciones en la cuenta de Facebook del presidente de la República, así como el uso indebido de recursos públicos por parte de dicha funcionaria pública.

6.1.3. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (SUP-REP-525/2022)

- (32) En contra de la resolución de la Sala Regional Especializada, diversas personas interpusieron recursos de revisión.
- (33) Para efectos del presente caso, el PRD cuestionó si la Sala Regional Especializada fue omisa en analizar la responsabilidad indirecta del presidente de la República, mientras que diversas concesionarias de radio y televisión cuestionaron si la determinación de la Sala Regional Especializada fue debidamente fundada y motivada.
- (34) La Sala Superior declaró fundados ambos argumentos, con base en las siguientes consideraciones.
- (35) Respecto del argumento de que la Sala Regional Especializada fue omisa en analizar la responsabilidad indirecta del presidente de la República, la Sala Superior consideró que la autoridad responsable no verificó si era jurídicamente viable imputarle alguna clase de responsabilidad al presidente de la República.
- (36) En específico, señaló que la autoridad responsable no valoró que:
1. El presidente de la República es quien elige los temas que han de abordarse en el espacio de comunicación gubernamental.



2. El presidente de la República es el superior jerárquico de las personas que expusieron los hechos denunciados.
 3. Los hechos denunciados se presentaron en un espacio establecido por el propio Gobierno para la difusión de comunicación gubernamental.
- (37) Asimismo, la Sala Superior razonó que la Sala Regional Especializada debió valorar el rol especial que cumple el titular del Ejecutivo Federal al ser una figura protagónica en el marco histórico-social mexicano y, en consecuencia, exigirle un mayor deber de cuidado.
- (38) Con base en lo anterior, la Sala Superior concluyó que la Sala Regional Especializada no fue lo suficientemente exhaustiva, al no analizar la posible responsabilidad indirecta del presidente de la República en la propaganda gubernamental que se realizó en la conferencia matutina del siete de marzo y, en consecuencia, se le ordenó que emitiera una nueva resolución tomando en cuenta estas consideraciones.
- (39) Respecto del argumento de que la Sala Regional especializada no fundó ni motivó correctamente la infracción atribuida a las concesionarias, la Sala Superior consideró que fue incorrecto que la Sala Regional Especializada se limitara a verificar si la transmisión fue parcial o total.
- (40) Es decir, fue erróneo que la autoridad responsable no valorara 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. Por lo tanto, se ordenó que la Sala Regional Especializada realizara una valoración de las difusiones de manera exhaustiva.

6.1.4. Sentencia emitida en cumplimiento

- (41) El ocho de diciembre, la Sala Regional Especializada emitió, en cumplimiento, una nueva resolución. De forma relevante, para el caso concreto, la autoridad responsable determinó, por un lado, la **inexistencia** de la responsabilidad indirecta del presidente de la República respecto de los mensajes emitidos por el secretario de agricultura y el director de PEMEX.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (42) Para llegar a esta conclusión, la Sala Regional Especializada razonó que no existían pruebas de que el presidente de la República hubiese ordenado, sugerido o solicitado que se hablara de los temas que constituyeron propaganda gubernamental y, menos aún, que se hiciera en los términos en los que se hizo, es decir, que hubiera tenido conocimiento previo del contenido y forma en que abordarían esa temática.
- (43) Asimismo, la autoridad responsable argumentó que, a pesar de existir un deber de cuidado, es necesario que el funcionario con dicho deber tenga conocimiento de la posible infracción para acreditar su responsabilidad indirecta.
- (44) Por otro lado, la Sala Regional Especializada determinó la **existencia** de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido por parte de la emisora XHSPRMQ-TDT, perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano. Esta concesionaria emitió de manera íntegra la conferencia matutina del siete de marzo de dos mil veintidós y, por su naturaleza como órgano descentralizado, tenía un especial deber de cuidado, sin que se adviertan elementos adicionales que den la impresión de que la emisión se trata de un ejercicio periodístico.

6.1.5. Síntesis de los agravios

- (45) En contra de esta resolución, tanto el PRD como la concesionaria Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano presentaron los siguientes agravios.
- (46) El PRD argumenta que la Sala Regional Especializada fue incongruente, puesto que, por un lado, señala las acciones que realizó el presidente de la República para presentar a los sujetos sancionados por propaganda gubernamental en periodo prohibido, mientras que también niega que tuviera conocimiento de los temas y la forma en la que se hablaría de estos.
- (47) La concesionaria razona que la Sala Regional Especializada no explica, de manera suficiente, por qué el mero hecho de que la transmisión sea íntegra es suficiente para eliminar la presunción de licitud de la actividad periodística.

6.2. Metodología

- (48) De la lectura de los agravios, se advierte la existencia de dos problemas jurídicos a resolver:



- En el presente caso, ¿existe responsabilidad indirecta del presidente de la República por su participación en la conferencia matutina del siete de marzo de dos mil veintidós?
- ¿La Sala Regional Especializada expuso razones suficientes para vencer la presunción de licitud de la emisoraXHSPRMQ-TDT, perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano?

(49) Esta Sala Superior resolverá los agravios en el orden expuesto.

6.3. Estudio de los agravios

6.3.1. Responsabilidad indirecta del presidente de la República

6.3.1.1. Marco jurídico

- (50) De acuerdo con lo previsto en el artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general, durante 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.**
- (51) En este sentido, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los diferentes 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.
- (52) 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.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (53) Asimismo, existe propaganda gubernamental en el supuesto de 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 financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística⁶.
- (54) Se debe tener en cuenta que la propaganda gubernamental desempeña un papel importante en el desarrollo de los procesos electorales y, en el caso, de la revocación de mandato⁷. Es decir, esta limitante constitucional tiene 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.
- (55) Ahora, se dan casos de responsabilidad indirecta en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Por ejemplo, se ha considerado que los partidos políticos o candidaturas tienen responsabilidad indirecta cuando, sin intervenir por sí mismos en la comisión de una infracción, incumplen un deber de vigilancia por no efectuar los actos necesarios para prevenirla o, al tener conocimiento, desvincularse de la misma.⁸
- (56) En ese sentido, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que, para atribuir responsabilidad indirecta a un partido o candidatura, es necesario que se tengan elementos, por lo menos en forma indiciaria, sobre el conocimiento del acto infractor, en tanto que resultaría desproporcionado exigir el deslinde de actos respecto de los cuales no está demostrado que haya tenido conocimiento⁹.

⁶ Ver sentencia SUP-REP-575/2022.

⁷ 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**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 96 y 97.

⁸ Véase, la tesis relevante XXXIV/2004, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES**. Disponible en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 754 a 756.

⁹ Tesis VI/2011, de rubro **RESPONSABILIDAD INDIRECTA. PARA ATRIBUIRLA AL CANDIDATO ES NECESARIO DEMOSTRAR QUE CONOCIÓ DEL ACTO INFRACTOR**. Disponible en la *Gaceta de*



- (57) A partir de los criterios anteriores, cabe **establecer, en general, que una condición necesaria, para que un sujeto de Derecho tenga responsabilidad indirecta respecto de los actos de otro, debe existir una relación entre estos, conforme a la cual el primero esté en una posición jurídica que le genere un deber especial de cuidado respecto de la conducta del segundo.** Esto es, el deber de vigilar que su conducta se ajuste al deber de obediencia del marco jurídico que regula el ejercicio de sus atribuciones, funciones o facultades.
- (58) Así, cuando el segundo sujeto incurre en una infracción, es decir, realiza una acción u omisión que condiciona una sanción, se entiende que el primero tiene incurre en responsabilidad indirecta por no haber constreñido al infractor a cumplir con el ordenamiento jurídico, o, por no haberse deslindado eficazmente de su conducta.¹⁰

6.3.1.2. Consideraciones de la Sala Superior

- (59) Para esta Sala Superior, es **fundado** el agravio expuesto por el PRD, ya que la responsabilidad respecto al tipo de infracción acreditada no debe limitarse a los servidores públicos que hayan cometido tal infracción de forma directa, sino que debe extenderse hacia aquel o aquellos servidores de entre cuyas funciones esté la de vigilar que el contenido del material difundido se encuentre dentro de los límites legales y constitucionales establecidos, ya que ello forma parte de su deber especial de cuidado. Además, en el caso no hubo deslinde alguno del titular del presidente de la República.
- (60) Esto es así, ya que, en el caso, la prohibición constitucional se contraviene con el hecho de que la propaganda gubernamental se hubiera difundido en el periodo constitucionalmente prohibido, afectando las condiciones para que la ciudadanía pudiera decidir el sentido de su voto con plena libertad, en el marco del proceso de revocación de mandato.

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, página 36.

¹⁰ "Un individuo A es responsable *indirecto* de un acto ilícito, si y sólo si el sistema jurídico establece una sanción para A como consecuencia de ese acto ilícito cometido por otro individuo B". Moreso, José Juan y Vilajosana, Josep Maria, *Introducción a la teoría del derecho*, Barcelona: Marcial Ponsa, 2004, 135.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (61) En relación con los sujetos activos de la infracción constitucional, la violación al artículo 35, fracción IX, numeral 7, cuarto párrafo,¹¹ de la Constitución general es una conducta que principalmente puede ser realizada por cualquier servidor público de cualquier orden de Gobierno que, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, difunda en medios de comunicación propaganda gubernamental. Ello no excluye de responsabilidad (indirecta) a alguna otra persona servidora pública que haya **contribuido, permitido, autorizado, expresamente o de facto, o tolerado** la difusión del material en cuestión, o bien que, dado el marco institucional y jurídico aplicable, el titular del Poder Ejecutivo Federal se encuentre, como en el caso, en una **posición jurídica que le genere un deber especial de cuidado respecto de la conducta de otros servidores públicos**.
- (62) Las posiciones jurídicas son relaciones jurídicas entre individuos o instituciones que incluyen que un individuo puede ser responsable por actos u omisiones de otro individuo, siempre que exista una relación especial, como la de supraordinación, y pueden implicar que a ciertos actos se les deban atribuir ciertos efectos, como la atribución de responsabilidad, cuando el primer individuo tenga un deber especial de cuidado, y falta a él.

¹¹ “Art. 35.- Son derechos de la ciudadanía:

[...]

IX.- Participar en los procesos de revocación de mandato.

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, 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, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

[...]” Énfasis añadido.



- (63) En el caso, la propia Sala responsable reconoce que 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, señaló que quienes integran la administración pública son las personas encargadas de la ejecución de programas y ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo.¹²
- (64) Si bien el poder ejecutivo federal es unitario, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución federal, también lo es que el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, existe, por un lado, un conjunto de dependencias de la Administración Pública Centralizada y, por otro, igualmente se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades de la administración pública paraestatal, entre las cuales se encuentran los organismos descentralizados y otras entidades paraestatales, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- (65) De esta forma, en el esquema de la administración pública federal, 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.
- (66) No obstante, la Sala Regional Especializada llegó a la conclusión de que la información expuesta por el secretario de Agricultura y el director de PEMEX, relativa a la distribución de fertilizantes, durante la mañana de siete de marzo, no implica que el presidente de la República hubiese ordenado, sugerido y solicitado que se hablara del tema y, menos aún, que se hiciera en los términos en los que se hizo, es decir, que hubiera tenido conocimiento previo del contenido y forma en que abordarían esa temática.

¹² En el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se dispone que: "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República".

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (67) De acuerdo con la Sala responsable, se exime de responsabilidad al titular del Ejecutivo Federal, ya que, como él mismo lo aclaró, el tema de la distribución de los fertilizantes en la conferencia matutina fue incluido porque los titulares de la Secretaría de Agricultura y de PEMEX así lo solicitaron. Asimismo, la Sala Especializada señala que ello es acorde con la contestación a los diversos requerimientos formulados al secretario de Agricultura, al director de CEPROPIE, al coordinador de Comunicación Social, al director de PEMEX, y a sus respectivas dependencias.
- (68) En este sentido, la Sala Regional Especializada pretende justificar su decisión sobre la base de que, si bien existe un deber de vigilancia de parte del titular del Ejecutivo Federal sobre la actuación de las Secretarías de Estado, pues –al respecto cita el artículo 11 [sic] de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal– ello no implica que deba responsabilizársele por cada uno de sus actos, evadiendo el mínimo requisito que se ha enunciado, es decir, tener conocimiento de la conducta por la cual se hubiera evidenciado su actuación ilegal.
- (69) Sin embargo, para esta Sala Superior, las conclusiones de la responsable son equivocadas, ya que de las constancias obrantes en el expediente es posible acreditar que el titular del Ejecutivo Federal sí tuvo conocimiento previo de la inclusión de los temas abordados por los titulares de la Secretaría de Agricultura y de PEMEX durante la mañanera del siete de marzo, aunado a que, al haberse emitido dichas consideraciones en el formato de las conferencias matutinas encabezadas por el presidente de la República, sí existió posibilidad material de que este pudiera ejercer sus funciones de supervisión a efecto de asegurar que durante dichas conferencias no se difundiera propaganda gubernamental en periodo constitucionalmente prohibido.
- (70) Esto es así, ya que, en autos se encuentra acreditado que en la respuesta al requerimiento que le fue extendido al coordinador de Comunicación Social, este señaló que, respecto a la mañanera de fecha siete de marzo, los titulares de la Secretaría de Agricultura y de PEMEX solicitaron informar a la población que el veinticinco de abril se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* “el acuerdo por el que se modifica por primera ocasión el similar por el que se dan a conocer las reglas de operación del programa de fertilizantes para el ejercicio 2022, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno”.



- (71) De acuerdo con esa respuesta, para los titulares referidos resultaba indispensable comunicar a la población que las reglas de operación del programa de fertilizantes para el ejercicio 2022 habían sido modificadas, en virtud de que el citado programa sería ampliado para ciertos estados de la República: Chiapas, Durango, Guerrero, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas, cuyos materiales estaban próximos a entregarse, motivo por el cual la información institucional difundida era indispensable para la población objetivo de dicho programa.
- (72) De lo anterior, se advierte que, para efectos de la planificación de los temas que serían tratados durante la multicitada conferencia matutina, la Coordinación de Comunicación Social tenía conocimiento previo de que el tema de los fertilizantes sería abordado, al grado que dicha cuestión se incluyó expresamente en el discurso leído por el propio presidente de la República durante la presentación de los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX.
- (73) No pasa desapercibido para esta Sala Superior que la Sala Regional Especializada argumenta que no existe posibilidad material de que el presidente de la República ordene cada una de las comisiones oficiales de las entidades públicas federales, sino que cuenta con personal que auxilia con su desempeño. Sin embargo, la responsable omitió analizar que la difusión de la propaganda gubernamental durante el periodo de revocación de mandato se llevó a cabo precisamente dentro de un espacio creado, controlado y encabezado por el propio presidente de la República: las así denominadas “*mañaneras*”.
- (74) Esto es así, ya que, tratándose de las conferencias matutinas del presidente de la República, esta Sala Superior ha sostenido 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 ante las y los representantes de los medios de comunicación, a quienes el presidente elige dar la palabra para formular preguntas. Es decir, el propio presidente es quien conduce la conferencia y la interacción con los medios de comunicación¹³.

¹³ Ver SUP-REP-139/2019 y acumulados.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (75) La participación de las personas servidoras públicas y su interacción con los medios de comunicación, si bien, en principio, trata de proporcionar información de interés público, no puede sustraerse del marco constitucional y legal vigente; en particular, de la observancia de lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX, numeral 7, cuarto párrafo, de la Constitución general, que dispone que durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Y sin que en el caso se hayan difundido campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
- (76) En el mismo sentido, en la doctrina, se ha reconocido que cierto tipo de personas servidoras públicas titulares de secretarías de Estado o de entidades pareestatales cumplen con una función político-administrativa con el fin de apoyar las funciones del titular del poder ejecutivo.¹⁴
- (77) La importancia de las secretarías o de las empresas productivas del estado como unidades administrativas es de tal magnitud que su existencia solo puede ser modificada mediante ley en sentido forma y material, sin embargo, al existir para cumplir con el mandato del titular del ejecutivo, este tiene en todo momento las atribuciones de modificar reglamentariamente sus atribuciones.¹⁵
- (78) Bajo esta lógica, el hecho de que el presidente de la República haya requerido la participación de los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, en un evento de comunicación política, no puede ser considerado como una mera coincidencia o una situación incidental o espontánea, sino como el cumplimiento de una función de la administración pública federal, en el presente caso de una Secretaría de Estado y de una empresa productiva del Estado, estratégica, como lo es PEMEX, prevista en el artículo 25 de la Constitución Federal y cuyo director general es nombrado y podrá ser removido discrecionalmente por el presidente de la República, en los términos de los artículos 47 y 48 de la Ley de Petróleos Mexicanos.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, décimo cuarta impresión, 2ª edición actualizada, Siglo XXI, 2013, página 74.

¹⁵ Fernández Ruiz, Jorge, *Grandes temas constitucionales: Derecho administrativo*, Instituto de Investigaciones jurídica-UNAM, página 109.



- (79) Lo anterior es así, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en **forma programada**, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.
- (80) Conforme al formato de las conferencias matutinas antes precisado, para esta Sala Superior, con independencia de que en el caso concreto la inclusión del tema de los fertilizantes durante la mañanera del siete de marzo haya sido producto de una solicitud realizada por dos integrantes de la administración pública federal, la difusión de la propaganda gubernamental prohibida tuvo que haber sido autorizada, aprobada o haber sido del conocimiento del presidente de la República, lo cual se evidencia desde el momento en el que el titular del Ejecutivo Federal hizo referencia a dicha temática, al momento en que introduce a los servidores públicos implicados.
- (81) Tampoco resultan aplicables al caso concreto las consideraciones expuestas en el recurso SUP-REP-92/2020, a partir del cual la Sala Regional Especializada pretende justificar una eximente de responsabilidad hacia el titular del Ejecutivo Federal. En efecto, en dicho precedente esta Sala Superior resolvió que, en ese caso, la participación del presidente de la República se limitó a presentar o anunciar a los titulares de las dependencias que intervendrían y a señalar que la temática a tratar ese día sería informar sobre los créditos que se comenzarían a entregar a las pequeñas empresas que, aun con la crisis económica generada por la emergencia sanitaria, conservaron a sus empleados.
- (82) Sin embargo, no se le atribuyó ningún tipo de responsabilidad, ya que lo que en su momento se denunció no fue como tal la temática de la intervención del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino la inclusión de la imagen de una carta que presuntamente constituía propaganda personalizada del presidente de la República en una de las diapositivas de la presentación de dicho funcionario público.
- (83) En aquel asunto, esta Sala Superior concluyó que en los mensajes pronunciados en la conferencia de prensa no se actualizaban los elementos

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

necesarios para identificar la promoción personalizada, ya que, si bien la imagen de la carta estaba contenida en la presentación del funcionario público, este nunca centró la atención o dirigió su exposición en resaltar la carta como tal, pues no leyó su contenido y, menos aún, mencionó el nombre y cargo del presidente de la República, ni realizó algún acto con la intención de sobreexponer la figura presidencial o vincularla de algún modo con la entrega de los apoyos.

- (84) Como puede advertirse —en aplicación de la regla de la diferencia del precedente—, aquel caso es una situación completamente distinta de la actual, ya que la razón principal por la que en ese asunto no se responsabilizó al presidente de la República fue porque la conferencia de prensa en cuestión no tuvo por objeto hablar de la carta que estaba denunciada por constituir propaganda personalizada.
- (85) No obstante, como se mencionó, una cuestión que adquirió firmeza en la serie de recursos de este caso es que **las manifestaciones expuestas por los titulares de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y PEMEX efectivamente constituyeron propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido**, lo cual constituye una violación al artículo 35, fracción IX, numeral 7, cuarto párrafo, de la Constitución general.
- (86) En efecto, en el precedente SUP-REP-525/2022, esta Sala Superior ya determinó que el contenido de la participación de los titulares antes mencionados actualizaba la infracción denunciada por el hoy partido recurrente.
- (87) Lo anterior es así, ya que, opuestamente a la determinación de la Sala responsable, esta Sala Superior considera que el titular del Poder Ejecutivo Federal es **responsable indirecto** de la infracción constitucional prevista en el inoada artículo 35, fracción IX, numeral 7, cuarto párrafo, de la Constitución Fderal, por faltar a su deber de cuidado, al difundirse propaganda gubernamental en período prohibido del proceso de revocación de mandato y sin que exista deslinde alguno.
- (88) Es importante señalar que el presidente de la República estuvo en aptitud jurídica y material de evitar que los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, incurrieran en la infracción constitucional, sin embargo, no evitó que en la conferencia de prensa denunciada se abordara la propaganda gubernamental prohibida en ese momento, ya que bien pudo haber



supervisado el contenido de sus participaciones, a efecto de evitar que se incurriera en la difusión de propaganda gubernamental, en el periodo prohibido.

- (89) Es importante señalar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que los poderes públicos sin excepción están vinculados a la Constitución como norma. En particular, los altos servidores públicos, particularmente el titular del Poder Ejecutivo Federal, en tanto jefe de Estado y jefe de gobierno, no pueden sustraerse válidamente al orden constitucional.
- (90) En el presente caso, existe una prohibición general (artículo 35, fracción IX, numeral 7, cuarto párrafo, de la Constitución general) para todas las personas con el objeto de que se abstengan de difundir propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno; el presidente de la República tiene la condición de garante respecto de sus auxiliares, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de sus negocios, máxime que actúan por acuerdo del mismo (artículos 2º, 3º y 11, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) por esa condición subjetiva que está motivada en la ley, le es exigible que atienda a dicho deber de cuidado, porque, además, se trata de inferiores jerárquicos inmediatos y la difusión de la propaganda electoral ocurrió en las conferencias denominadas “Mañaneras” que él mismo coordina y a las que convoca, a través de su área de comunicación social. Este contexto hace que sea razonable la exigencia para que el Presidente de la República cumpla con ese mínimo deber de cuidado acerca de lo que se difunde en dichas conferencias por aquellos a los que convoca y participan en tal evento.
- (91) Por lo anterior, **lo procedente es revocar** la determinación de la Sala Regional Especializada, **en la parte relativa a que no se actualizaba la responsabilidad indirecta del presidente de la República, por violación a la obligación de suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de Gobierno**, derivada de lo previsto en el artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general, durante 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.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

6.3.2. Indebida fundamentación y motivación de la responsabilidad de la concesionaria

6.3.2.1. Marco jurídico

- (92) La Sala Superior¹⁶ ha analizado los alcances del artículo 134 de la Constitución general que tutela dos bienes jurídicos en el sistema democrático: **1)** la imparcialidad o la neutralidad con que deben actuar las personas servidoras públicas y **2)** la equidad en los procesos electorales.
- (93) El artículo 134 sirve como base para el estudio de las controversias relacionadas con la transmisión que los distintos medios de comunicación — concesionarios de radio y televisión— realizan respecto de la comunicación gubernamental y, en específico, de la propaganda gubernamental, puesto que las libertades de expresión e información 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 pública¹⁷.
- (94) Por ello, 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 rige en los procesos electorales, así como en los ejercicios de participación como lo es la revocación de mandato, se debe optar por privilegiar el derecho a la libre expresión con el que cuentan los periodistas para difundir opiniones e ideas, así como el interés público que tiene la sociedad en conocer los hechos y/o la opinión de esos periodistas.
- (95) Asimismo, en la sentencia dictada en los expedientes SUP-REP-139/2019 y acumulados, este órgano jurisdiccional federal determinó que las concesionarias estaban obligadas a salvaguardar los principios y funciones que les confieren las normas en el sistema de comunicación político-electoral.

¹⁶ Ver sentencia SUP-REP-319/2022.

¹⁷ 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**. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, Primera Sala, p. 2914, Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.), Registro: 2000106; así como la Jurisprudencia 15/2018, de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.



- (96) De igual forma, sostuvo que los artículos 6.º y 7.º 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.
- (97) También se señaló que el artículo 6.º, 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 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 observar las concesionarias 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 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 constitucional¹⁸.
 - 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

¹⁸ 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**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 29 y 30.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

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 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 objeto de las sanciones previstas por la ley.

(98) 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.

(99) 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.**

(100) Con independencia del formato de las conferencias de prensa, es decir, si estas 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

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.

- (101) 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 conforme al cual la mera transmisión de alguna conferencia matutina con contenido de esa naturaleza actualizaba en automático una infracción al modelo de comunicación política.**
- (102) 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 socio-gubernamental.
- (103) 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.
- (104) 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, ya que las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias.
- (105) 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.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

- (106) 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.
- (107) 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.
- (108) 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 periodística¹⁹.**
- (109) Criterio reiterado en las sentencias SUP-REP-121/2021, SUP-REP-12/2022, SUP-REP-525/2022 y SUP-REP-813/2022, entre otras.

6.3.2.2. Consideraciones de la Sala Superior

- (110) Esta Sala Superior considera que es **infundado** el agravio consistente en que la Sala Regional Especializada no fundó ni motivó correctamente la decisión de sancionar a la emisora XHSPRMQ-TDT, perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.
- (111) Lo anterior, ya que la autoridad responsable sí señaló las circunstancias por las cuales la emisión realizada por el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano no se consideraba un auténtico ejercicio periodístico, tal y como se demuestra a continuación.
- (112) Al emitir la sentencia SUP-REP-525/2022, la cual ordenó la emisión de la resolución impugnada, la Sala Superior aclaró que el criterio para determinar

¹⁹ Ver sentencia SUP-REP-525/2022.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

si las concesionarias violan o no la normativa electoral es que se debe de determinar, caso por caso, **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.**

(113) Al emitir en cumplimiento la sentencia SRE-PSC-117/2022, la Sala Regional Especializada tomó en consideración los siguientes elementos:

- La concesionaria sancionada es de orden público, por lo que tiene un deber reforzado de cumplir con las obligaciones que le son impuestas.
- La transmisión se difundió de manera íntegra, es decir, sin cortes o cambios en la programación.
- La decisión de transmitir una conferencia matutina es opcional e implica un mayor riesgo de incumplir con la normativa electoral.
- El hecho de que no hubiera realización de segmentos o cortes informativos refuerza la idea de que se creó un área *ex profeso* para difundir las conferencias del titular del Ejecutivo Federal, lo que es contrario al deber de imparcialidad.

(114) A juicio de la autoridad responsable, el conjunto de estas circunstancias demostraban que no existía un auténtico ejercicio periodístico. En este sentido, es falso que la Sala Regional Especializada únicamente haya tomado la decisión de sancionar a la concesionaria recurrente por transmitir íntegramente la conferencia matutina. En consecuencia, es **infundado** el agravio, puesto que la Sala Regional Especializada sí ofreció razones jurídicas suficientes para sancionar al recurrente.

(115) Asimismo, no pasa desapercibido que la concesionaria recurrente también argumentó que fue indebidamente fundada y motivada la decisión de sancionarla por el uso indebido de recursos públicos, sin embargo, este agravio es considerado **inoperante**, dado que dependía de que se calificara como fundado el agravio relacionado con la acreditación de la falta.

7. EFECTOS

- (116) Al haber resultado **fundado** el agravio relativo a la responsabilidad indirecta del presidente de la República, lo procedente es revocar la determinación de la Sala Regional Especializada.
- (117) Por regla general, y de conformidad con el artículo 457 de la LEGIPE, cuando las autoridades cometan alguna de las infracciones previstas en el propio ordenamiento, se debe dar vista al superior jerárquico o, en caso de que no tenga, a la contraloría respectiva, para que proceda en los términos de la normativa aplicable. Asimismo, en su caso, se presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas.
- (118) Sin embargo, se estima que las disposiciones señaladas no son aplicables al presidente de la República, por las razones siguientes:
- En términos de los artículos 49 y 89 de la Constitución general, el Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo, depositándose este último en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Esta situación impide la existencia de algún superior jerárquico, sobre todo, ya que se trata de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal. Cabe mencionar que esta circunstancia, en donde esa persona titular no tiene superior jerárquico ni tampoco existe un mecanismo de contrapeso con otro Poder Supremo para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador electoral, es exclusivo del Poder Ejecutivo Federal.
 - Asimismo, se advierte que ni la Constitución general ni la Ley Electoral establecen un catálogo o una sanción específica para el titular del Poder Ejecutivo Federal por violación directa al artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general.
 - El artículo 111, párrafo cuarto, de la Constitución general contempla un régimen especial para sancionar a la persona titular del Poder Ejecutivo, en el que se establece que las acusaciones penales ante la Cámara de Senadurías se resolverán con base en la legislación penal aplicable. En el artículo 108, párrafo segundo, de la Constitución general, se precisa que la persona servidora pública en cuestión podrá

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

ser imputada y juzgada por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

- (119) En este sentido, el régimen constitucional sancionador mencionado únicamente es aplicable en los casos relacionados con ilícitos penales, lo cual no excluye al sujeto denunciado de alguna responsabilidad como servidor público, como en el caso sucede, al transgredir el artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución general, **por vulnerar la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato**. Lo anterior, porque su conducta se tradujo en una violación directa al ordenamiento constitucional que el propio servidor público protestó guardar al asumir su encargo.
- (120) Al resolver el asunto SUP-RAP-119/2010 y acumulados, esta Sala Superior señaló que la ausencia de sanción no convierte en lícita o ajustada a Derecho una conducta o un proceder contrario a la Constitución, lo cual abona a que el presidente de la República no pueda ser sujeto a un régimen de responsabilidad de tipo administrativo, por una violación directa a lo previsto en el artículo 134 constitucional, ni tampoco se le puede sancionar en términos de la LEGIPE, pues no se señala algún tipo de sanción para un asunto como el presente.
- (121) En consecuencia, **esta sentencia solo tiene un efecto declarativo en relación con la actualización de la infracción electoral y de la responsabilidad del presidente de la República al respecto**, pero propiamente en el orden jurídico nacional no existe un mecanismo para determinar la gravedad de la misma y para imponer la sanción que se estime proporcional.
- (122) De esta manera, esta Sala Superior destaca que el presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Federal, tiene un deber especial de cuidado en el ejercicio de sus funciones, particularmente en relación con la obligación de emplear de forma imparcial los recursos públicos que tiene bajo su responsabilidad. En consecuencia, **se debe hacer del conocimiento del presidente de la República la presente resolución, por conducto de su Consejería Jurídica, que si bien está referida al proceso de revocación de mandato, ello no es impedimento a efecto de que se le exhorte para que se abstenga de reiterar conductas como las denunciadas, de modo que mantenga una postura neutral o imparcial durante el desarrollo de las próximas elecciones**.

SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS

(123) Similar criterio se sostuvo en la sentencia SUP-JE-218/2022.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SUP-REP-797/2022 al diverso SUP-REP-795/2022. En consecuencia, agréguese copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada para los efectos precisados en el apartado séptimo.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.

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

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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