



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-139/2019 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** CANAL ONCE Y OTROS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

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

*Ciudad de México, treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno.*

Sentencia de la *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* que **revoca parcialmente** la sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador con clave de identificación SRE-PSC-70/2019, únicamente por lo que hace al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (Canal catorce) y al Instituto Politécnico Nacional (Canal Once), y se **revoca, en la materia de impugnación, la resolución por lo que hace a la sanción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.**

**ÍNDICE**

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	6
PRIMERO. Competencia	6
SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial	7
TERCERO. Acumulación	7
CUARTO. Procedencia	8

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

QUINTO. Prueba superveniente	9
SEXTO. Acto impugnado	11
SÉPTIMO. Pretensión, causa de pedir y <i>litis</i>	15
OCTAVO. Estudio de fondo	16
NOVENO. Efectos	85
<b>R E S U E L V E</b>	<b>86</b>

### G L O S A R I O

<b>Acto impugnado</b>	Sentencia dictada por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-70/2019 que, entre otras cuestiones, declaró existente la infracción relativa a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, por la transmisión íntegra o parcial de las conferencias de prensa matutinas realizadas por el presidente de la República y, en consecuencia, se impusieron diversas sanciones
<b>Canal once</b>	Instituto Politécnico Nacional, concesionaria de las emisoras XEIPN-TDT y XHSIN-TDT, identificadas como Canal once
<b>CQyD</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del INE
<b>IMER</b>	Instituto Mexicano de la Radio
<b>INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Comunicación</b>	Ley General de Comunicación Social
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>LEGIPE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley Orgánica</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional
<b>Recurrentes</b>	Canal once, SPR, IMER y la Universidad de Guadalajara
<b>Reglamento Interno</b>	Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>REP</b>	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador
<b>SPR</b>	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, concesionaria de las emisoras XHSPRZC-TDT,



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

	XHSPRMS-TDT, XHSPR-TDT, XHSPRMT-TDT, identificadas como canal catorce
<b>Universidad de Guadalajara</b>	Universidad de Guadalajara

### ANTECEDENTES

**1. Primera y segunda quejas.** El veintitrés de mayo de dos mil diecinueve<sup>1</sup> el representante del Partido Acción Nacional (PAN) presentó dos quejas ante el Consejo General del INE. La primera, en contra del presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, del partido político MORENA y de los canales de televisión 11,14 y 22 y, la segunda, en contra del SPR. Ambas denuncias, por la difusión ininterrumpida de las conferencias conocidas como “mañaneras” en los estados con proceso electoral, con las cuales se podrían actualizar las siguientes infracciones:

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

Asimismo, se solicitó la adopción de medidas cautelares. El veinticuatro de mayo la autoridad instructora dictó sendos acuerdos, a fin de registrar las quejas en los expedientes **UT/SCG/PE/PAN/77/2019** y **UT/SCG/PE/PAN/78/2019**. El veintisiete siguiente las admitió a trámite y determinó su acumulación.

**2. Primera emisión de medidas cautelares.** El veintiocho de mayo se determinó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas en las quejas referidas, por lo que mediante acuerdo **ACQyD-INE-37/2019**, se ordenó a las concesionarias de radio y televisión de los estados con proceso electoral (y a la Presidencia de la República), abstenerse de difundir las conferencias en su totalidad y de forma ininterrumpida. De igual forma, se

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo todas las fechas hacen referencia al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

ordenó a las concesionarias cumplir con la pauta ordenada por el INE, con independencia de la cobertura que realicen de las conferencias.

**3. Primera audiencia de ley.** El diez de julio se emplazó a las partes a celebrar audiencia de pruebas y alegatos, misma que tuvo lugar el diecisiete siguiente.

**4. Tercera queja y diligencias para mejor proveer.** El dieciocho de julio, Fadia Zulema David Rodríguez, presentó ante la autoridad instructora un escrito de queja en el que denuncia al presidente de la República porque, desde su perspectiva, la difusión ininterrumpida de las conferencias matutinas podría incurrir las siguientes infracciones:

- Promoción personalizada y violación al principio de equidad.
- Adquisición de tiempos en radio y televisión.
- Actos anticipados de campaña.
- Difusión de informe de labores fuera de los plazos permitidos.

El diecinueve de julio, mediante acuerdo de la autoridad instructora, se registró la queja con la clave **UT/SCG/PE/FZDR/CG/103/2019**. El cinco de agosto se admitió a trámite y el siete siguiente, se determinó acumular la queja **UT/SCG/PE/FZDR/CG/103/2019** a la diversa **UT/SCG/PE/PAN/77/2019**.

**5. Primer Juicio Electoral ante la Sala Regional Especializada.** En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente a la Sala Regional Especializada para su resolución, radicándose bajo la clave **SRE-JE-33/2019**.

La Sala Regional determinó que, del conjunto de datos e información del expediente, no era posible determinar de manera clara y precisa la forma en que cada concesionaria incumplió o no con la normativa electoral.

Por ello el veinticinco de julio, mediante Acuerdo Plenario, la Sala Regional Especializada determinó regresar el expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, a fin de realizar



diversas diligencias para constatar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de las conductas denunciadas.

**6. Medidas cautelares respecto de la tercera queja.** El seis de agosto siguiente, la CQyD determinó mediante acuerdo **ACQyD-INE-43/2019**, la improcedencia de medidas cautelares que se solicitaron en la tercera queja, al considerar que no había proceso electoral en curso que pudiera verse afectado.

**7. Segunda audiencia de ley.** El veinte de agosto, la autoridad instructora emitió acuerdo para citar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, celebrada el veintinueve del mismo mes y año.

**8. Segundo Juicio Electoral ante la Sala Regional Especializada.** En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente a la Sala Regional Especializada, la cual lo registró con la clave **SRE-JE-33/2019** y revisó su integración.

El trece de septiembre, la Sala Regional Especializada determinó nuevamente regresar el expediente a la Unidad Técnica, al advertirse de las constancias remitidas por la autoridad electoral, que se debía emplazar a veintitrés concesionarias más, que pudieran ubicarse en el ilícito denunciado. Asimismo, a fin de que la autoridad instructora realizara diversas diligencias.

**9. Tercera audiencia de ley.** El treinta y uno de octubre, se realizó audiencia de pruebas y alegatos, emplazada por la autoridad instructora al término de la investigación correspondiente.

**10. Acto impugnado.** El veintisiete de noviembre, la Sala Regional Especializada resolvió, por mayoría de votos, el procedimiento especial sancionador instaurado en el expediente SRE-PSC-70/2019, en el que se determinó:

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

- La inexistencia de las infracciones atribuidas al presidente de la República y al partido político Morena.
- Declaró la existencia de infracciones relativas a la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido atribuibles a diversas concesionarias de radio y televisión, por la transmisión íntegra de las conferencias de prensa mañaneras,
- Se determinó el incumplimiento de transmitir pautas conforme a lo ordenado por el INE, derivado de la difusión íntegra o parcial de las conferencias de prensa realizadas por el presidente de la República.
- Se declaró el incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-37/2019, por parte de SPR (Canal 14), imponiéndole la correspondiente sanción.

**11. Demandas.** Inconformes con la sentencia de la Sala Regional Especializada, el cinco y seis de diciembre, los recurrentes presentaron, respectivamente, recursos de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-70/2019.

**12. Turno.** Mediante los acuerdos del cinco, seis y nueve de diciembre, respectivamente, se turnaron los expedientes SUP-REP-139/2019, SUP-REP-140/2019, SUP-REP-141/2019 y SUP-REP-143/2019 a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**13. Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, el magistrado instructor ordenó radicar, admitir y cerrar instrucción en los medios de impugnación aludidos.

## **CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO. Competencia**



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3º, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

Lo anterior, por tratarse de cuatro recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.

### **SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial**

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>2</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

### **TERCERO. Acumulación**

De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, esto es, en todos los casos se impugna la sentencia emitida por la Sala Especializada en el expediente SRE-PSC-70/2019.

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal y conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica; 31, de la Ley de Medios; y, 79 y 80 del Reglamento Interno, lo procedente es acumular los recursos SUP-REP-140/2019, SUP-REP-141/2019 y SUP-

---

<sup>2</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

REP-143/2019 al diverso SUP-REP-139/2019, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos de los recursos acumulados.

### **CUARTO. Procedencia**

Los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso b); 109, párrafo 3 y 110, de la Ley de Medios, como a continuación se analiza:

**1. Forma.** Los recursos se interpusieron por escrito, en ellos se hizo constar el nombre y firma autógrafa de los representantes de los recurrentes, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica la sentencia impugnada, se mencionan los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** Los recursos se interpusieron dentro del plazo legal de cuatro días, pues de las cédulas de notificación se advierte que el lunes dos de diciembre se notificó a los recurrentes la sentencia impugnada.

De ahí que, el plazo de cuatro días para impugnar la resolución transcurrió del martes tres al viernes seis de ese mes.

En tanto que las demandas se presentaron los días cinco y seis de diciembre, de ahí que sea evidente que se presentaron de manera oportuna, tal y como lo reconoce la autoridad en su informe circunstanciado.

**3. Legitimación.** Este requisito se encuentra satisfecho, en virtud de que los recursos fueron interpuestos por Canal Once, el SPR, el IMER y la Universidad de Guadalajara, quienes tuvieron el carácter de denunciados en el procedimiento especial sancionador cuya resolución se impugna.



**4. Personería.** Se cumple este requisito, porque en su informe circunstanciado, la responsable reconoce expresamente que quienes promueven, cuentan con la calidad de representantes de los recurrentes, al haberseles reconocido así en el procedimiento sancionador correspondiente.

**5. Interés jurídico.** Se surte en la especie, porque el acto impugnado es la resolución dictada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-70/2019, en la que se sancionó a los recurrentes por la comisión de diversas conductas.

**6. Definitividad.** Está colmada en el caso porque de la normativa aplicable no se advierte que exista algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a la presente instancia, a través del cual se pueda modificar o revocar el acuerdo controvertido.

#### **QUINTO. Prueba superveniente**

La Universidad de Guadalajara presentó el veintisiete de enero de dos mil veinte un escrito, por medio del cual solicita se le tenga como prueba superveniente la copia certificada por notario público de la comunicación IFT/225/UC/0352/2019.

Esta Sala Superior ha razonado de conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley de Medios que se debe entender por pruebas supervenientes:

- 1) Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y
- 2) Los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

La primera hipótesis no debe interpretarse de manera literal, sino en relación con los hechos acontecidos después de presentado el escrito del medio de impugnación y que así se consigne en el documento aportado al proceso, no por la fecha de su expedición, toda vez que la excepción que nos ocupa para tener por presentado un medio de convicción como superveniente, no autoriza la aportación de documentos que contengan situaciones vinculadas al recurrente o a los documentos en los que funde sus pretensiones anteriores a la instauración del recurso, pero su fecha de emisión sea posterior.

Es por ello por lo que los medios de convicción surgidos en la fecha posterior al vencimiento del plazo en que deban aportarse tendrán el carácter de prueba superveniente, **sólo si el surgimiento posterior obedece también a causas ajenas a la voluntad del oferente**, ya que, de lo contrario, indebidamente se permitiría a las partes subsanar las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone.

Respecto de la segunda hipótesis, se advierte que se refiere a pruebas previamente existentes que no son ofrecidas o aportadas oportunamente por causas ajenas a la voluntad del oferente.

Tal criterio se contiene en la jurisprudencia de esta Sala Superior, de rubro *“PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE”*.<sup>23</sup>

En el caso, el recurrente ofrece con el carácter de prueba superveniente, la documental pública, consistente en la copia certificada por notario público de la comunicación IFT/225/UC/0352/2019 (sin que se advierta la fecha de la solicitud), por la que se solicitó realizar los ejercicios de medición para vigilar el cumplimiento de los índices de calidad establecidos en la

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 12/2002, consultable en Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen Jurisprudencia, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 593-594.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Disposición Técnica IFT-013-2016, por parte de los concesionarios que prestan el servicio de televisión radiodifundida.

Cabe señalar que ese medio de convicción es ofrecido por el recurrente con la finalidad de hacer notar que, el alcance de la señal de la emisora XHUDG-TDT no cubre el estado de Aguascalientes.

No obstante, la prueba no puede ser calificada como superveniente, ya que si bien las fechas del oficio signado por el Titular de la Unidad de Cumplimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como de la certificación notarial correspondiente, son posteriores a la fecha de presentación del recurso de revisión, no está acreditado que el recurrente hubiera solicitado esa constancia de forma previa a la presentación del medio de impugnación o bien que sea una documental que le era desconocida, a efecto de que esta Sala Superior pudiera admitir ese medio de convicción como superveniente.

En efecto, de las constancias presentadas como prueba superveniente, no se advierte que haya mediado una solicitud por parte del recurrente con antelación a la presentación de su medio de impugnación, ni tampoco se anunció que hubiera sido presentada en el recurso correspondiente.

Por tanto, las constancias presentadas no son admisibles como pruebas supervenientes, al no haberse acreditado que hubieran surgido con posterioridad a la presentación de la demanda por el recurrente, o bien, que éste los desconociera o estuviera en imposibilidad de haber generado la respuesta por parte de la autoridad correspondiente.

### **SEXTO. Acto impugnado**

Los recurrentes controvierten la sentencia SRE-PSC-70/2019, en la que la Sala Especializada consideró como **inexistente la infracción consistente en la comisión de propaganda personalizada** atribuida a Andrés Manuel

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

López Obrador, al titular del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, así como al Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, por la realización de las conferencias mañaneras.

Ello porque, si bien el presidente de la República realizó manifestaciones de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, no las atribuyó a título personal, ni exaltó su figura o la calidad de su cargo.

Por lo que hace a la realización de la conducta consistente en la difusión de las conferencias mañaneras, se razonó que únicamente le resultaba reprochable a los concesionarios que la llevaron a cabo, ya que fueron éstos quienes decidieron de voluntariamente difundirlas de manera íntegra, en entidades en las que se desarrollaban procesos electorales o donde se encontraban obligados a bloquear la señal.

Igualmente, se consideró inexistente la infracción, por lo que hace al director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, así como al Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, ya que de las constancias se advierte que ambos sujetos no ordenaron ni instruyeron a las diversas concesionarias de radio y televisión, realizar la difusión de las conferencias de prensa matutinas.

La Sala Especializada resolvió que resultaba **inexistente la infracción consistente en la violación a las reglas de difusión de informe**, ya que las conferencias denunciadas no correspondían a un informe de labores del presidente de la República, se desarrollan al amparo de una modalidad de comunicación social y buscan informar a la sociedad de los asuntos de interés público, así como transparentar las gestiones efectuadas por la administración pública en diversas temáticas.

En cuanto a la infracción consistente en la **contratación y/o adquisición de tiempos en radio y televisión**, la Sala Especializada estimó que no se configuraba, porque quedó acreditado que los medios de comunicación que



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

difundieron las conferencias mañaneras lo hicieron de manera voluntaria, dentro de su programación habitual, y en el formato que estimaron pertinente.

Igualmente, se consideró como **inexistente la comisión de actos anticipados de campaña** atribuibles al presidente de la República, ya que, del análisis de las expresiones realizadas durante las conferencias de prensa denunciadas, no se advirtieron manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo y/o un llamamiento directo al voto en favor o en contra de algún precandidato, candidato o partido político, ni elementos que llevaran a pensar de manera objetiva y sin ambigüedades que se estuviera generando un posicionamiento político y/o electoral que pudieran incidir en algún proceso electoral.

Así también, en la resolución se concluyó que **no era posible atribuir responsabilidad alguna al partido MORENA**, ya que no se acreditó que hubiera tenido participación en los hechos denunciados, ni obra en el expediente prueba en contrario.

Por otra parte, la Sala Especializada consideró que se actualizaba la infracción consistente en **la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido**, atribuibles a diversas concesionarias de radio y televisión, por **el incumplimiento de transmitir pautas conforme a lo ordenado por el INE**, derivado de la difusión íntegra o parcial de las conferencias de prensa realizadas por el presidente de la República.

Asimismo, en la resolución controvertida, se declaró **el incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-37/2019**, imponiendo la sanción correspondiente.

Se graduaron las sanciones conforme a las circunstancias particulares de cada caso, según las faltas acreditadas como se advierte en el siguiente cuadro:

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Categoría / infracciones	Bloque 1.	Bloque 2	Bloque 3	Bloque 4	Bloque 5
<b>Razonamiento de la individualización:</b>	<p>Modificación y/o alteración de la pauta.</p> <p><b>Difusión íntegra y/o parcial</b> de diversas conferencias de prensa matutinas del 31 de marzo al 1 de junio, en diversas entidades de la República Mexicana, durante campañas y veda de procesos electorales locales. Una sola conducta infractora calificada como <b>grave ordinaria</b>.</p>	<p>Vulneración al modelo de comunicación política.</p> <p><b>Difusión parcial</b> de dos conferencias de prensa matutinas, del 31 de marzo al 1 de junio en Nuevo León. Dos conductas infractoras calificadas como <b>graves ordinarias</b>.</p>	<p>Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.</p> <p><b>Difusión íntegra</b> de conferencias matutinas, <b>que incluían propaganda gubernamental</b>, del 31 de marzo al 28 de mayo, en Aguascalientes, durante la campaña del proceso electoral local. La <b>Universidad de Guadalajara las difundió 1 día</b>. Una sola conducta infractora calificada como <b>grave ordinaria</b>.</p>	<p>Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y modificación y/o alteración de la pauta.</p> <p><b>Difusión íntegra y/o parcial</b> de conferencias de prensa matutinas, en las que se <b>incluía propaganda gubernamental</b>, además, difusión de <b>pauta fuera de horario</b>, de <b>orden y/o en diferente versión</b>, del 31 de marzo al 28 de mayo, en Baja California y Durango, durante campaña. <b>Canal 11</b> las difundió 21 días en entidades con proceso electoral, de los cuales, en 18 se difundió propaganda gubernamental. Por otra parte, las difundió 25 días en entidades donde tenía obligación de bloquear la señal, de los cuales, en 22 se difundió propaganda gubernamental. Dos conductas infractoras calificadas como <b>graves ordinarias</b>.</p>	<p>1. Difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.                  2. Modificación y/o alteración de la pauta.                  3. Incumplimiento del acuerdo de medida cautelar la emisora de Sinaloa XHSPRMS-TDT.                  4. Omisión de transmitir promocionales conforme al <b>pautado del INE</b>.</p> <p><b>Difusión íntegra y/o parcial</b> de conferencias de prensa matutinas, en las que se <b>incluía propaganda gubernamental</b>, además, difusión de <b>pauta fuera de horario</b>, de <b>orden y/o en diferente versión; se dejó de transmitir e incumplió una medida cautelar</b>, del 31 de marzo al 31 de mayo, en Aguascalientes y Puebla, durante la campaña y veda. Las conferencias se difundieron durante <b>40 días en entidades con proceso electoral, de los cuales, en 34 se difundió propaganda gubernamental</b>. Por otra parte, se difundieron <b>43 días en entidades donde tenía la obligación de bloquear la señal, de los cuales, en 37 se difundió propaganda gubernamental</b>. Cuatro conductas infractoras</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

					<b>graves ordinarias.</b>
<b>Sanción</b>	Amonestación pública.	Amonestación pública.	Multa. 100 UMAS, <sup>4</sup> equivalente a \$8,449.00 (ocho mil cuatrocientos cuarenta y nueve pesos 00/100).	Multa. 3000 <sup>5</sup> UMAS, equivalente a \$253,470.00 (doscientos cincuenta y tres mil, cuatrocientos setenta pesos 00/100 M.N.).	Multa. 6500 <sup>6</sup> UMAS, equivalente a \$549,185.00 (quinientos cuarenta y nueve mil ciento ochenta y cinco pesos 00/100 M.N.).
<b>Concesionarias sancionadas</b>	Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y otras.	Una concesionaria. <sup>7</sup>	Operadora del Sistema Universitario de Radio, Televisión y Cinematografía (Universidad de Guadalajara) y otra.	Canal Once (Canal 11) y otra.	SPR (Canal 14).

### SÉPTIMO. Pretensión, causa de pedir y *litis*

La **pretensión** de los recurrentes es que se revoque la resolución impugnada y, por tanto, se dejen sin efecto las sanciones impuestas.

La **causa de pedir** la sustentan en las siguientes premisas:

- La responsable no valoró que la transmisión de las conferencias matutinas corresponde a un ejercicio de labor periodística y libertad de expresión, además de que es acorde con el derecho de las audiencias.
- No se acreditó que las conferencias matutinas tuvieran una intención de generar un impacto en el ánimo de los electores y, por tanto, una afectación al principio de equidad de la contienda electoral.
- No es posible que las concesionarias de radio y televisión tengan un “cuidado especial” en la transmisión de las conferencias matutinas,

<sup>4</sup> Unidad de Medida y Actualización.

<sup>5</sup> 2200 UMAS por difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y 800 UMAS por particularidades respecto a la modificación de la pauta.

<sup>6</sup> 3700 UMAS por difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido; 2300 UMAS por modificación y omisión de transmitir la pauta y; 500 UMAS por incumplimiento a la medida cautelar.

<sup>7</sup> Sistema de Radio y Televisión de Nuevo León (Gobierno del Estado de Nuevo León).

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

porque desconocen previamente los contenidos que se van a abordar en las mismas.

- La resolución impugnada es incongruente, ya que, por una parte, determina que el presidente de la República no cometió promoción personalizada y, por otra, se sanciona a las concesionarias por difundir propaganda gubernamental.
- La clasificación por bloques utilizada por la Sala Regional responsable no es clara, ya que otorga un trato desigual a las concesionarias que transmitieron íntegramente las conferencias, respecto de las que lo hicieron parcialmente, cuando ambos son contenidos informativos, y además que, las hipótesis ahí planteadas, no coinciden con las sanciones impuestas.
- La autoridad responsable no fue exhaustiva al valorar sus pruebas, argumentos y alegatos.
- Los materiales enviados por el INE fueron retransmitidos en otros horarios, lo que fue informado a la autoridad administrativa electoral de manera oportuna, amparados en lo dispuesto por el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- La responsable realizó una incorrecta individualización de las sanciones, al basarse en premisas falsas y al no analizar de forma individual y pormenorizada las particularidades de cada caso.

Por tanto, la *litis* consiste en determinar si la resolución materia de la impugnación fue dictada conforme a Derecho, a la luz de los aludidos motivos de agravio.

### **OCTAVO. Estudio de fondo**

#### **Metodología**



En primer lugar, se analizan los motivos de inconformidad de tipo formal, relacionados con tres temáticas: la falta de exhaustividad de la resolución, la individualización de la sanción, así como el supuesto incumplimiento de la medida cautelar.

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

Asimismo, se estudian los agravios relacionados con el contenido de las conferencias mañaneras, la propaganda gubernamental y las consecuencias jurídicas que se desprenden para los recurrentes, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:<sup>8</sup>

<b>I. Falta de exhaustividad e incongruencia de la resolución</b>	a) Exhaustividad b) Incumplimiento del pautado c) Mapas de cobertura y solicitud de disculpa d) Falta de pronunciamiento sobre los argumentos de la recurrente
<b>II. Individualización de la sanción</b>	a) Individualización de la sanción de manera separada b) Capacidad económica para la imposición de la sanción
<b>III. Medida cautelar</b>	a) Cumplimiento de la medida cautelar
<b>IV. Propaganda gubernamental y conferencias mañaneras</b>	Marco normativo general a) Contenido de las conferencias mañaneras

<sup>8</sup> En términos de la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

	<ul style="list-style-type: none"><li>b) Clasificación de las conferencias en tres modelos</li><li>c) Incongruencia de la resolución y responsabilidad y deber de cuidado de los concesionarios respecto de la transmisión de las conferencias matutinas</li><li>d) Criterios para concesionarias</li></ul>
--	---

### I. Falta de exhaustividad e incongruencia en la resolución impugnada

El **SPR** manifestó que, si bien durante el periodo comprendido del treinta y uno de marzo al veintiocho de mayo, se transmitieron ininterrumpidamente las conferencias matutinas a través de la señal del canal 14, y a pesar de los ajustes de horario, sí se cumplió con la transmisión total del tiempo que dispone el INE en el periodo de campañas electorales. Asimismo, que la responsable no consideró esta circunstancia y no valoró un disco DVD que contiene los reportes de transmisión correspondientes, lo cual es una violación que transgrede los derechos de defensa de esa concesionaria.

El **IMER** controvierte que la autoridad responsable no estudió de forma exhaustiva y pormenorizada la totalidad de las constancias, puesto que consideró que los promocionales ordenados por el INE se dejaron de transmitir y que se afectó el pautado ordenado, sin tomar en cuenta que las conferencias denunciadas se transmitieron de manera parcial, por bloques no mayores a seis minutos con cincuenta segundos.

Se pretende sustentar la existencia de la infracción y la imposición de la sanción correspondiente, únicamente con el reporte del monitoreo realizado por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, toda vez que con el mismo se tuvo por acreditado que se había afectado el pautado ordenado por el INE, al considerar que se transmitieron dieciocho pautas fuera del horario, omitiendo analizar si dichas afectaciones fueron derivadas de la transmisión de las conferencias de prensa del presidente de la República, o



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

bien, si dicha transmisión se empalmaba con el horario de transmisión de otra pauta.

No se tomó en cuenta que a partir del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho de las 7:00 am a las 7:59 am, el IMER carece de coberturas informativas especiales, por lo que la continuidad de la transmisión se ajustaría 50% antes y 50% después, en términos de lo previsto por el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, situación que fue informada oportunamente al INE, sin que éste se haya pronunciado.

La **Universidad de Guadalajara** alega que cumplió cabalmente con la transmisión de los promocionales de conformidad con lo mandatado por el INE, como quedó demostrado con los testigos de transmisión de la emisora XHUDG-TDG de los días veintiocho y veintinueve de mayo que no fueron valorados por la autoridad responsable.

Que las notificaciones de la sentencia con clave de identificación SRE-PSC-70/2019 a todos los concesionarios de radio y/o televisión que no fueron parte del procedimiento, viola la presunción de inocencia y afecta la imagen y los derechos de la Universidad de Guadalajara, por lo que solicita una disculpa pública que se notifique de igual manera que la sentencia en cuestión.

Así también que la responsable tomó en consideración el área de cobertura de la emisora XHUDG-TDT, a partir de elementos teóricos y no prácticos, ya que resulta materialmente imposible que la señal llegue a Calvillo, Aguascalientes, lo cual se corrobora con un peritaje que anexa como medio de prueba.

Derivado del peritaje que adjunta a la demanda, concluye que la mancha de cobertura en la que se ubica la población de Calvillo, Aguascalientes, es un área de escasas diez casas o viviendas, y que ello no fue tomado en cuenta por la responsable desde los aspectos objetivos y subjetivos al individualizar la sanción. De ahí que solicite que se pidan informes al Instituto Federal de

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Telecomunicaciones y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía para corroborar sus afirmaciones.

Así también que, de los resultados electorales en el municipio de Calvillo, Aguascalientes, se registró una votación de 21,292 personas que representa el 0.3799% del total y que está por debajo del 1%<sup>9</sup> por lo que no hay afectación al proceso electoral de esa comunidad.

### Tesis de la decisión

Son **inatendibles** e **ineficaces** los motivos de disenso expuestos por los recurrentes, ya que parten de premisas inexactas respecto de las hipótesis legales, así como de las situaciones de hecho por las que fueron sancionados.

### Consideraciones que sustentan la decisión

Previo a estudiar los agravios de los recurrentes conviene precisar qué se entiende por exhaustividad en las resoluciones jurisdiccionales.

La Sala Superior ha sostenido reiteradamente que el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución respectiva se atienden todos y cada uno de los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la *litis* y se valoran todos los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.<sup>10</sup>

En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general, se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en la que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

El principio de exhaustividad obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los

---

<sup>9</sup> No especifica a qué 1% se refiere.

<sup>10</sup> Ver. SUP-JDC-1142/2017, SUP-JDC-1014/2017 y SUP-JRC-398/2017 acumulados, y SUP-JDC-1149/2017 y SUP-JDC-1152/2017 acumulados, SUP-REP-134/2019.



argumentos que se incluyen en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria de este principio.

La exhaustividad se cumple cuando se agota cuidadosamente –en la sentencia– el estudio de todos y cada uno de los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados, en aras del principio de seguridad jurídica.

Por tanto, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos y cada uno de los argumentos sustanciales de las partes durante la integración de la controversia.

Esto es, toda autoridad electoral tanto administrativa como jurisdiccional está obligada a estudiar la totalidad de los puntos que conforman las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, porque el proceder exhaustivo asegura la certeza jurídica que deben generar las resoluciones emitidas.

Al respecto, esta Sala Superior ha sentado las tesis de jurisprudencia 12/2001<sup>11</sup> y 43/2002,<sup>12</sup> de rubros: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”, respectivamente.

---

<sup>11</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

<sup>12</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

### ***a) Incumplimiento del pautado***

El SPR manifiesta que, si bien durante el periodo comprendido del treinta y uno de marzo al veintiocho de mayo sí se transmitieron de manera ininterrumpida las conferencias matutinas en la señal del canal 14, y sí se cumplió con la transmisión total del tiempo que dispone el INE para el periodo de campañas electorales. En ese sentido, considera que la responsable no valoró las pruebas que presentó para acreditar su dicho, concretamente un disco DVD que contiene los reportes de transmisión correspondientes.

La Universidad de Guadalajara refiere que cumplió con la transmisión de los promocionales del INE, como quedó demostrado con los testigos de transmisión de la emisora XHUDG-TDG de los días veintiocho y veintinueve de mayo.

Así también, el IMER refiere que la responsable no tomó en cuenta que, a partir del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho de las 7 am a las 7:59 am, el IMER carece de coberturas especiales, por lo que la continuidad de la transmisión se ajustaría 50% antes y 50% después, en términos de lo previsto por el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, lo cual fue informado de manera oportuna a la autoridad administrativa electoral.

### **Tesis de la decisión**

Los agravios de los recurrentes son **infundados**, ya que la Sala Regional **sancionó la vulneración al modelo de comunicación política, a través del incumplimiento de la pauta.**

Es decir, en estos casos, no se sancionó la omisión de la transmisión de los promocionales como lo refieren los recurrentes, **sino más bien que los materiales enviados por el INE a los concesionarios, no se hubieran transmitido en el horario, en el orden y en la versión que fue originalmente notificada por la autoridad electoral.**



### **Consideraciones que sustentan la decisión**

Al respecto el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General y el artículo 37, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establecen el derecho de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación a través de los espacios asignados por el INE, y que éstos podrán determinar el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán ser sujetos de censura previa por parte del INE o de alguna otra autoridad.

Para ello, la norma establece que los promocionales de periodo ordinario se transmitirán durante la hora previstos por la pauta notificada por el INE, mientras que, en los procesos electorales, el tiempo de transmisión de los promocionales se debe distribuir en tres minutos por cada hora, en este caso durante la franja matutina.

A fin de dar cumplimiento a esas normas, la autoridad electoral notifica a los concesionarios los promocionales que deberán transmitir, fuera o dentro de los procesos electorales, conforme a la pauta y orden de transmisión correspondiente.

Así también, la autoridad electoral verifica si se cumplió o no con la transmisión de los promocionales conforme a la pauta y orden de transmisión, y para ello, se lleva a cabo un monitoreo de las programaciones de radio y televisión, para establecer con elementos ciertos y precisos si los promocionales se transmitieron en el horario, orden y versión correcta.

Ahora bien, la regla general de transmisión de los materiales por parte de las concesionarias tiene una excepción importante, prevista por el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral que implica la transmisión especial durante programación sin cortes.

Ese criterio aplica a concesionarios cuya señal sea interrumpida para la transmisión de boletines de cualquier autoridad, relacionados con la seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

público o la difusión de medidas para prever o remediar calamidades públicas o de mensajes o avisos relacionados con embarcaciones o aeronaves en peligro.

En esos casos, la emisora debe informar esa circunstancia a la Vocal de la entidad correspondiente o a la Dirección Ejecutiva, dentro de las 48 horas siguientes a la transmisión del boletín o aviso, detallando la duración de la cobertura y su contenido.

Una regla adicional respecto de la excepción de transmitir el pautado en sus términos, comprende que, durante la transmisión de los debates, conciertos, eventos especiales, eventos deportivos, oficios religiosos, la difusión de los mensajes de partidos políticos, candidatos y autoridades electorales se llevará a cabo bajo reglas especiales.

Así también, la excepción es aplicable en el caso de los debates obligatorios de los candidatos a la Presidencia de la República que sean transmitidos en estaciones de radio y televisión de las concesionarias de uso público, mientras que los concesionarios de uso comercial deberán transmitirlos en por lo menos una de sus señales radiodifundidas cuando tenga una cobertura de 50 por ciento o más del territorio nacional, según el listado de concesionarios de uso comercial que se encuentren obligados a la transmisión de los debates a que se refiere ese precepto.

Así, de lo dispuesto por la norma anterior, la excepción a la transmisión del pautado es posible en diferentes supuestos en los que aplican reglas especiales para su validación por parte de la autoridad electoral.

Cabe señalar que las excepciones establecidas en el Reglamento antes referido al establecer supuestos específicos, no está abierto a interpretaciones que amplíen el supuesto normativo.

En el caso, se actualizó la infracción por parte de diversos concesionarios, consistente en la vulneración al modelo de comunicación política, a través del incumplimiento de la pauta. Esto es, que teniendo obligación para transmitir los materiales que les fueron notificados por la autoridad electoral,



éstos no fueron transmitidos en el horario, orden y versión correcta para ello previsto. Sin que se actualizara una excepción para ello.

En efecto, en la resolución impugnada, la Sala Regional razonó que las conferencias matutinas no se ubican en el supuesto de excepción como programas especiales sin cortes, previsto por el artículo 56 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, **ya que su contenido no se refiere a las hipótesis legales previstas en esa norma**, tales como la transmisión de boletines de autoridades relacionados con temas de seguridad o defensa del territorio nacional, la conservación del orden público, difusión de medidas para prever o remediar calamidades públicas entre otros.

Así, en la resolución controvertida la Sala Especializada concluyó que, en el caso en particular, los concesionarios de radio y televisión debían cumplir con las reglas generales y ordinarias para la transmisión de los promocionales ordenados por el INE, en periodo ordinario y/o en proceso electoral, cuando realizaron la difusión íntegra y/o ininterrumpida de las conferencias de prensa.

Asimismo, la responsable razonó que, si bien algunos concesionarios transmitieron un porcentaje de promocionales conforme a la pauta, es decir, en el horario, orden y versión notificado por el INE, también se detectaron ajustes a la transmisión de los promocionales de los partidos políticos y autoridades electorales, cuando se realizó la difusión de las conferencias de prensa realizadas por el presidente de la República.

Al respecto, cabe señalar que los testigos de grabación gozan de pleno valor probatorio, salvo prueba en contrario. Ello, de conformidad con lo establecido por esta Sala Superior en la Jurisprudencia 24/2010, de rubro y texto siguientes:

**MONITOREO DE RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TESTIGOS DE GRABACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENEN, POR REGLA, VALOR PROBATORIO PLENO.** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 359, párrafo 3, del Código Federal de

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Instituciones y Procedimientos Electorales, 14, párrafo 6, y 16, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se arriba a la conclusión de que los testigos de grabación, producidos por el Instituto Federal Electoral, constituyen pruebas técnicas que por regla tienen valor probatorio pleno, porque son obtenidos por el propio Instituto, al realizar el monitoreo, para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión de promocionales en radio y televisión, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 76, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relacionado con el numeral 57 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral.

De ahí que la autoridad responsable haya acreditado con documentales públicas que se incumplió el pautado notificado por el INE a las concesionarias, sin que existiera el caso de excepción previsto por el artículo 56 del Reglamento.

Por tanto, no les asiste razón al SPR y al IMER en sus motivos de inconformidad.

Así también, se consideran **infundados** los alegatos hechos valer por la Universidad de Guadalajara, ya que de las constancias del expediente se advierte que en el “Informe de cumplimiento del expediente UT/SCG/PE/PAN/77/2019 de la Dirección de Administración de Tiempos del Estado en Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE”, se desprende que la emisora XHUDG-TDT transmitió de manera íntegra la conferencia de prensa matutina el veintiocho de mayo.

Así también, en el “Informe de cumplimiento del Acuerdo ACQyD-INE-37/219 relativo al Monitoreo de las Conferencias Presidenciales Matutinas en entidades con Proceso Electoral”, se advierte que esa misma emisora, el veintinueve de mayo transmitió la conferencia de prensa de forma parcial.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Foja 13 del reporte, visible en el disco compacto contenido en el folio 378, del cuaderno accesorio 1 del expediente.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

En relación con lo anterior, en la sentencia recurrida, la Sala Especializada determinó sancionar a la Universidad de Guadalajara por la transmisión íntegra de las conferencias de prensa **por únicamente un día. Lo cual coincide con lo cotejado en los reportes de monitoreo antes referido.**

Si bien el día veintinueve de mayo se realizó una transmisión parcial, el día veintiocho previo se transmitió de manera total, y ello fue detectado por la autoridad administrativa electoral.

Por ello, los motivos hechos valer por la Universidad de Guadalajara deben declararse infundados.

### ***b) Mapas de cobertura y solicitud de disculpa***

La **Universidad de Guadalajara** alega que en realidad la señal de su concesionaria no cubre el municipio de Calvillo, Aguascalientes, y que la notificación de la sentencia de la responsable afecta su imagen, y le genera diversos perjuicios, por lo que solicita una disculpa.

### **Tesis de la decisión**

Los agravios son **infundados e ineficaces.**

### **Consideraciones que sustentan la decisión**

Lo **infundado** del agravio radica en que la documental aportada por el recurrente no es suficiente para controvertir la validez de los mapas de cobertura utilizados por la autoridad electoral.

El modelo de comunicación político-electoral asegura el acceso a los medios de comunicación social a los partidos políticos, precandidatos y candidatos para la difusión de sus propuestas, políticas, principios y, en general, toda la información necesaria para desarrollo de una opinión pública informada.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

La Sala Superior ha sostenido que, para garantizar el efectivo acceso a los medios de comunicación en materia político-electoral, el INE está obligado a elaborar los catálogos de radio y canales de televisión nacional, para los periodos ordinarios y de procesos electorales, así como las respectivas pautas en las cuales se distribuye el tiempo.<sup>14</sup>

La finalidad de los catálogos es establecer con toda precisión el total de estaciones de radio y canales de televisión que tienen cobertura en una determinada entidad federativa, municipio, distrito, sección o localidad, para efectos de que participen en la cobertura del periodo ordinario o de un proceso electoral específico.

Asimismo, la Sala Superior ha concluido que la cobertura no se limita al ámbito geográfico, territorial o espacial, sino también abarca la población y posibles electores susceptibles de escuchar o ver a las emisoras, sobre la base de los mapas proporcionados por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, además de la información relativa al Registro Federal de Electores, para con ello garantizar la efectividad de los mensajes de los actores políticos.<sup>15</sup>

Cabe destacar que, en el caso concreto, los mapas fueron aprobados el veinte de noviembre de dos mil dieciocho, en el acuerdo INE/ACRT/85/2018, del Comité de Radio y Televisión del INE, por el que se declara la vigencia del marco geográfico electoral relativo a los mapas de cobertura. En su resolutive noveno, se instruyó al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos a que notificara esa determinación a las emisoras de radio y televisión previstas en el catálogo, entre las que se encuentra el recurrente, lo cual no fue controvertido en su momento.

Es decir, los mapas de cobertura son documentos elaborados por autoridades electorales dentro del ámbito de su competencia, y que en términos de lo dispuesto por el artículo 14, numerales 1 y 4, inciso b) de la

---

<sup>14</sup> Ver SUP-RAP-536/2016 y Acumulados.

<sup>15</sup> *Idem*.



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Ley de Medios, tienen plenos efectos probatorios, tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior en diversos precedentes.<sup>16</sup>

Más aún, el propio recurrente reconoce en su demanda, en el punto 32 visible a foja 23, que el INE tiene considerada el área de cobertura de la emisora XHUDG-TDT en Guadalajara, Jalisco.

De igual manera, de la revisión de las constancias del expediente, no se advierte que el recurrente hubiera ofrecido durante la sustanciación del procedimiento sancionador el peritaje que ahora ofrece en el presente juicio, a efecto de que la Sala Especializada pudiera pronunciarse sobre el mismo.

En ese sentido, la afirmación que refiere el recurrente, respecto de que la señal de la emisora llega a Calvillo, Aguascalientes, de manera teórica pero no de facto, no afecta la validez de los mapas de cobertura aprobados por la autoridad electoral, ya que tal como se explicó previamente, esos mapas no solamente consideran criterios de cobertura, sino también poblacionales. Además de que el peritaje que refiere, así como los informes que solicita se requieran al Instituto Federal de Telecomunicaciones, no fueron ofrecidos ante la autoridad administrativa electoral durante la sustanciación del procedimiento correspondiente.

De ahí lo **ineficaz** del agravio del recurrente, ya que no controvierte efectivamente la validez de los mapas de cobertura elaborados por la autoridad electoral.

Por otra parte, resulta igualmente **ineficaz** lo alegado por el recurrente en el sentido de que la notificación a todas las concesionarias de radio y televisión de la sentencia de la responsable le genera un perjuicio y por ello debe ofrecérsele una disculpa.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, ver el SUP-RAP-74/2011.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Ello, porque el recurrente no demuestra cuál es la relación entre la notificación de la sentencia a las concesionarias de radio y televisión, y la vulneración a la presunción de inocencia o la afectación a su imagen.

De lo razonado por la autoridad responsable en el párrafo 290 se advierte lo siguiente:

[...]Comunicación a la Secretaría Ejecutiva del INE. Por último, esta sentencia debe hacerse del conocimiento de todos los concesionarios de radio y/o televisión, puesto que implica darle la interpretación y alcance de la normativa electoral en aspectos que se relacionan con el uso de su concesión; por tanto, se solicita a la Secretaría Ejecutiva del INE para que realice las acciones necesarias, a efecto de que se notifique por los medios más eficaces [...]

Esto es, que en la propia sentencia la Sala Especializada precisó que la finalidad de que se haga del conocimiento de los demás concesionarios la sentencia impugnada es el de darle carácter de criterio de interpretación, con el propósito de que sea de utilidad para aquellas concesionarias que pudieran incurrir en el mismo ilícito electoral.

Es decir, lejos de generarle un perjuicio al recurrente, la finalidad de la difusión del criterio es informar sobre los criterios de la Sala Regional Especializada en torno a la difusión de propaganda gubernamental, concretamente las conferencias mañaneras llevadas a cabo por el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, de los agravios hechos valer por el recurrente no se explica el por qué esa difusión afecta su presunción de inocencia o le genera un daño, y menos aún por qué sería necesario que la autoridad responsable le solicitara una disculpa por su acción.

Máxime, cuando del contenido de lo razonado por la Sala Especializada se advierte que su finalidad fue como criterio de interpretación para las demás concesionarias, y no de manera arbitraria, caprichosa o a efecto de generar alguna afectación a los recurrentes.

De ahí lo **ineficaz** del agravio.



***c) Falta de pronunciamiento sobre los argumentos de la recurrente***

El **Canal Once** alega que la responsable no tomó en consideración que los denunciados tenían la carga de la prueba para acreditar los hechos denunciados, sin que de las pruebas aportadas se acreditaran las violaciones.

Además, manifiesta que la responsable no valoró las pruebas y alegatos ofrecidos por la parte recurrente, con lo cual se vulnera el principio de legalidad.

Que se le deja en estado de indefensión al vulnerar las formalidades esenciales del procedimiento y la garantía de tutela jurisdiccional, al no tomar en consideración sus alegatos.

En ese sentido, que su participación en el procedimiento no debe limitarse a que conozca fehacientemente del inicio del procedimiento, sino a la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y emitir una resolución, además que, dentro de las reglas esenciales del procedimiento, está la posibilidad de que sus manifestaciones sean tomadas en cuenta al momento de resolver el asunto.

**Tesis de la decisión**

Es **ineficaz** el motivo de disenso expuesto por el recurrente, ya que no señala qué argumentos o pruebas dejó la autoridad responsable de estudiar.

**Consideraciones que sustentan la decisión**

El motivo de disenso es ineficaz, porque la parte recurrente no señala qué argumentos fueron los que dejó de estudiar la autoridad responsable para concluir en la acreditación de la falta y la responsabilidad, es decir, qué

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

alegatos dejó de atender<sup>17</sup>, con las que se pudo llegar a una conclusión distinta.

En efecto, conforme a la Jurisprudencia 29/2012, de rubro: “*ALEGATOS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE TOMARLOS EN CONSIDERACIÓN AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR*”, entre las formalidades esenciales del procedimiento se encuentra el derecho de las partes a formular alegatos.

Por tanto, a fin de garantizar el derecho de defensa y atender en su integridad la denuncia planteada, la autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el procedimiento especial sancionador.

Sin embargo, para hacer valer el cumplimiento de este imperativo, deben identificarse con precisión qué argumentos dejaron de analizarse, lo cual, como se ha señalado, no acontece en el presente caso.

Además, contrario a lo sostenido, la Sala responsable sí atendió los argumentos planteados desde la sustanciación del procedimiento especial sancionador, al desestimar los argumentos de defensa que hicieron valer los sujetos involucrados, sin que, en el caso, como se ha mencionado, la parte recurrente no expone lo que dejó de atenderse en este apartado o bien qué se omitió en el desarrollo del análisis de fondo y/o en sus conclusiones.

En efecto, la Sala Especializada señaló en el párrafo 114 de la resolución impugnada, lo siguiente:

...Cabe precisar que, los concesionarios de radio y televisión antes mencionados, al defenderse en el presente asunto señalaron que transmiten las referidas conferencias de prensa de manera íntegra y/o ininterrumpida porque son un referente informativo; es decir, que tienen como base la libertad de expresión y derecho a la información...

---

<sup>17</sup> Criterio sostenido por esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión SUP-REP-85/2019.



Así también, que las defensas de los recurrentes se describían de manera pormenorizada en el Anexo 3 de la sentencia.

Sobre lo alegado por los recurrentes, la responsable refirió que, en su consideración, el ejercicio de la libertad de expresión debe protegerse siempre y cuando no trastoque los límites previstos en la normativa constitucional, tal y como ocurrió en las conferencias de prensa en las que únicamente se utilizó un formato de preguntas y respuestas, lo cual no era aplicable en el caso de los recurrentes, ya que con el actuar de las concesionarias, se puso en riesgo la protección a otro principio constitucional, como el de equidad en la competencia electoral de los referidos procesos electorales locales.

Así también, la responsable analizó los motivos de inconformidad hechos valer por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, el Coordinador General de Comunicación Social y el Vocero de la Presidencia de la República, así como Canal Once y Morena, respecto a que las quejas interpuestas eran a su parecer frívolas porque los hechos no se soportaban en medios de prueba eficaces.

Sobre el particular, la Sala responsable refirió que, del análisis de los escritos de queja, se advertía que los denunciantes señalaron concretamente los agravios relacionados con la infracción denunciada y ofrecieron las pruebas que estimaron pertinentes, por lo que no se actualizaba la frivolidad alegada.

De ahí que el motivo de inconformidad resulte ineficaz, ya que no precisa qué es lo que no atendió la responsable, y más bien se limita a realizar afirmaciones genéricas en el sentido de que no se atendieron sus motivos de inconformidad.

## **II. Individualización de la sanción**

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

El **Canal Once** sostiene que la autoridad no le debió sancionar con una multa, si consideró que no existían elementos que revelaran una intención o dolo de violar las normas electorales por parte del infractor.

La Sala Regional no realizó una debida fundamentación y motivación para considerar que las dos conductas infractoras que le fueron atribuidas debían calificarse como grave ordinaria y que, en consecuencia, se les sancionaría con una multa.

Asimismo, que la responsable se excedió en la imposición de la sanción, al calificar como grave la no transmisión de la pauta, pasando por alto los supuestos que se consideran como graves en términos de lo dispuesto en el artículo 456 de la Ley General.

Se vulnera el principio de exacta aplicación de la ley, porque la Sala Especializada no individualizó la sanción conforme a lo ordenado por el artículo 458 párrafo quinto de la Ley General.

A su decir, no se tomaron en cuenta las condiciones socioeconómicas del infractor, dado que tiene otorgada a su favor una concesión de uso público, sus recursos provienen del Presupuesto de Egresos de la Federación y se destinan a la extensión y difusión de la educación y la cultura a través de la generación y transmisión de programas de televisión.

Así, en su concepto, se dejó de tomar en cuenta el oficio UAF/0140/2019 y las copias de conocimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de las cuales se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había reservado recursos del recurrente por la cantidad de \$71,922,047.92. De ahí que el presupuesto disponible ascendía a la cantidad de \$470,025,105.08 y no a la que refiere la responsable en su resolución.

Igualmente, que el presupuesto ejercido al veintitrés de septiembre asciende a \$264,389,411.12, y el restante de \$205,635,693.96 se encontraba comprometido para el cumplimiento de funciones sustantivas de la televisora.



Continúa su argumento, sobre la base de que resulta inexacta la afirmación de la responsable, en el sentido de que el presupuesto asignado a la parte recurrente es mensual, y que al mes de noviembre se tenía prevista la cantidad de \$65,278,655.00. Ello, ya que la ministración mensual de recursos a esa institución la realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en las necesidades calendarizadas de las áreas que la integran, las cuales varían de manera mensual.

Por lo que sostiene que la sanción impuesta es ilegal, además de que afecta el cumplimiento de funciones sustantivas que tiene encomendadas, al tratarse de un medio público de radiodifusión.

Por otro lado, el **IMER** refiere que no se cumplió con la administración de justicia pronta, completa e imparcial, ya que la responsable se limitó a citar preceptos legales, sin hacer un análisis pormenorizado de los actos reprochados, ni de cómo éstos pudieron influir en el ánimo del juzgador para graduar la sanción entre la mínima y la máxima.

Que en la sanción impuesta no se observó el principio de proporcionalidad, ya que la Sala Especializada omitió valorar los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la supuesta comisión de la falta, dado que no analizó de forma individual y pormenorizada las particularidades de cada caso. Ello, al imponer la sanción en cinco bloques, cada uno integrado por diversas concesionarias de radio y televisión, sin justificar la calificación de la conducta como grave ordinaria.

### **Tesis de la decisión**

Son **infundados** los motivos de disenso alegados por el **IMER**, ya que la autoridad responsable sí fundamentó y expuso en consideraciones de Derecho, las razones con base en las cuales calificó las faltas y fijó las multas correspondientes.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Por otra parte, resultan **fundados** los agravios hechos valer por el **Canal Once**, en el sentido de que la sanción impuesta no consideró su capacidad económica, al no haberse valorado las pruebas que aportó para tal efecto.

### Consideraciones que sustentan la decisión

#### *a) Individualización de la sanción de manera separada*

La Sala Especializada sí justificó adecuadamente la imposición de las sanciones al razonar la importancia de la norma transgredida, los preceptos o valores que se trastocaron, además de la importancia de éstas en el sistema electoral.

Para ello se retomó como criterio orientador la tesis de rubro “*SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN*” y, a partir de ello, consideró que, para realizar una correcta individualización, es necesario determinar si la falta a calificar es levísima, leve o grave, y si se incurre en este último supuesto, precisar si la gravedad es con carácter ordinaria, especial o mayor.

Así también, y contrario a lo manifestado por los recurrentes, de la resolución impugnada se advierte que la responsable sí consideró lo establecido en el artículo 456, párrafo 1 así como el diverso 458 de la LEGIPE, para la individualización de sanciones a los concesionarios de radio y televisión.

De ahí que la autoridad sí atendió a los preceptos legales antes referidos y, para ello, analizó los diversos elementos y circunstancias que rodearon la contravención de las normas electorales como son el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, singularidad o pluralidad de las faltas, contexto fáctico y medios de ejecución, beneficio o lucro y culpabilidad.

Para ello, la Sala Especializada consideró adecuado individualizar sanciones a partir de cinco bloques de concesionarios, dadas las



características del número de sujetos sancionados y las diferencias y similitudes de las conductas por sancionar.

Lo anterior, con la finalidad de establecer el tipo de falta, resaltándose que en el primero se ocupa de la modificación de la pauta, en el segundo la modificación de la pauta y la omisión de transmitir los promocionales, en el tercer grupo la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, en el cuarto la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la modificación de la pauta, y en el grupo quinto, la difusión de la propaganda gubernamental en periodo prohibido, la modificación de la pauta, el incumplimiento de la medida cautelar y la omisión de la transmisión de diversos promocionales.

En cada una de las categorías se razonaron los elementos y circunstancias que concurrieron en la comisión de las faltas, tales como el bien jurídico tutelado, el modo de comisión, el tiempo en que se dieron las faltas, el lugar, el número de conductas, si hubo beneficio económico, si hubo intención de violar la norma y, en su caso, si había algún antecedente sobre las mismas.

Por ello, resulta infundado lo manifestado por el IMER, en el sentido de que la responsable tenía que individualizar las sanciones de manera separada, ya que, con independencia de la forma, lo verdaderamente relevante es que se justificara en cada caso, de manera adecuada y pormenorizada, los elementos y circunstancias en los que se basó la autoridad responsable para imponer la sanción.

***b) No se consideró la capacidad económica para la imposición de la sanción***

Por otra parte, son **fundados** los motivos de inconformidad, en cuanto a que para la individualización de la sanción la Sala Especializada no valoró las pruebas que le hizo llegar el Canal Once respecto de su capacidad económica.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

El recurrente alega en su demanda que la Sala responsable no tomó en consideración lo que se respaldaba, a través del oficio UAF/0140/2019 y las copias de las adecuaciones presupuestarias, que se notificaron al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en los cuales se manifestaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había reservado recursos de su representada por la cantidad de \$71,922,047.92.

En la resolución impugnada la Sala Especializada determinó a fojas 120 y 122, párrafos 275 y 276 lo siguiente:

“...Respecto a esta concesionaria, se tiene que del presupuesto que se le autorizó para el ejercicio fiscal 2019, cuenta con un monto anual de \$530,590,924.00 (quinientos treinta millones, quinientos noventa mil, novecientos veinticuatro pesos 00/M.N.), el cual se le asigna de manera mensual, por lo que, para noviembre de 2019 se contempla la cantidad de \$65,278,655.00 (sesenta y cinco millones, doscientos setenta y ocho mil, seiscientos cincuenta y cinco pesos 00/M.N.)

En ese sentido, se considera que la sanción adecuada para esta concesionaria es una multa de 3000 UMAS, equivalente a \$253,470.00 (doscientos cincuenta y tres mil, cuatrocientos setenta pesos 00/100 M.N.) ...”

No obstante, de la revisión de las constancias del expediente realizado por esta Sala Superior se advierte que en el escrito de contestación presentado por Canal Once el día treinta y uno de octubre, se ofrecieron como pruebas para acreditar la capacidad económica de la emisora las siguientes:

- a) Copia del Registro Federal de Contribuyentes;
- b) Informe de los Estados Financieros al treinta de septiembre de 2019;
- c) Copia del oficio UAF/0140/2019 en el cual la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Educación Pública notificó el presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2019 a la emisora, y
- d) Copia de las adecuaciones presupuestales 2019-11-710-2053, 2019-11-710-2098 y 2019-11-710-2101 mediante las cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reservó recursos a la Televisora por \$71,922,047.92.



Ello, sin que la responsable hubiera realizado algún pronunciamiento respecto del valor y alcance probatorio de las mismas, o que las hubiera considerado para determinar la capacidad económica del infractor.

De ahí que le asista la razón al recurrente, ya que **la autoridad responsable no valoró las pruebas que le hizo llegar respecto de su capacidad económica**, y contrario a ello, consideró otra cantidad de manera anual y el equivalente de manera mensual, sin pronunciarse sobre las pruebas que le fueron ofrecidas, ni dar cuenta de dónde se obtuvo esa información.

Por tanto, se revoca la sanción impuesta al Canal Once, para efectos de que la Sala Especializada realice la individualización nuevamente tomando en consideración las pruebas ofrecidas por el recurrente.

### III. Medida cautelar

La **Universidad de Guadalajara** argumenta que la responsable no valoró lo alegado en su momento, respecto de la imposibilidad de cumplir con la medida cautelar, ya que la transmisión de la conferencia mañanera se dio entre las 7:29 y las 7:38 am del veintinueve de mayo, y la orden de suspensión total de la transmisión se recibió el mismo día, a las 14:10, 17:34 y 17:34 pm, a través del acuerdo ACQyD-INE-37/2019.

Por su parte, el **SPR** manifiesta que, contrario a lo sostenido por el INE y por la responsable, el SPR no transmitió las conferencias matutinas los días 29, 30 y 31 de mayo en la frecuencia XHSPRMS-TDT, que le fue concesionada en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa.

Igualmente, que la responsable realizó una incorrecta individualización de la sanción ya que no se actualiza la infracción de difundir propaganda gubernamental durante periodo prohibido por los razonamientos antes referidos, ni el incumplimiento de la medida cautelar.

### Tesis de la decisión

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Es **ineficaz** el motivo de inconformidad hecho valer por la **Universidad de Guadalajara** porque la responsable no le sancionó por el incumplimiento de la medida cautelar, y **fundado** lo alegado por el **SPR**, en el sentido de no quedó acreditado que hubiera incumplido con la medida cautelar que le fue impuesta por la autoridad electoral

### Consideraciones que sustentan la decisión

Los agravios son **ineficaces** respecto de la supuesta sanción que le fue impuesta a la Universidad de Guadalajara por el incumplimiento de la medida cautelar.

Ello, porque de análisis de la resolución impugnada, esta Sala Superior advierte que **la parte recurrente no fue sancionada por el incumplimiento de la medida cautelar que le fue notificada a través del acuerdo ACQyD-INE-37/2019**, sino por haber difundido propaganda gubernamental en periodo prohibido.

De ahí que resulte evidente la inoperancia del agravio en cuestión.

Por otra parte, se considera **fundado** el agravio hecho valer por el SPR en el sentido de que no quedó demostrado fehacientemente por la responsable que se hubiera incumplido la medida cautelar correspondiente, a través de la transmisión de las conferencias matutinas los días veintinueve, treinta y treinta y uno de mayo en la frecuencia XHSPRMS-TDT que le fue concesionada en Mazatlán, Sinaloa.

Cabe señalar que el veintiocho de mayo, la CQyD emitió el acuerdo ACQyD-INE-37/2019 en el que decretó como medida cautelar suspender la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, cuando las conferencias de **prensa se difunden de manera íntegra y/o ininterrumpida**.

Para ello, se consideró procedente la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión de las conferencias de prensa respecto de los



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

concesionarios de radio y televisión **que difunden de manera íntegra tal actividad en los estados con elección**, hasta el dos de junio.

Al respecto, la responsable determinó en la resolución impugnada que, a partir de las pruebas que obran en el expediente, se advierte que la concesionaria canal 14 en el Estado de Sinaloa **transmitió la conferencia matutina de forma íntegra y/o ininterrumpida el pasado 29, 30 y 31 de mayo**. Esto es, con posterioridad a la notificación de la medida cautelar.

Por ello, la Sala Especializada concluyó que se incumplió con la medida cautelar, al haberse difundido de manera íntegra y/o ininterrumpida las conferencias de prensa durante 3 días después de habersele notificado ese acuerdo.

No obstante, la documental que se refiere en la propia sentencia y en la que la autoridad responsable basa su dicho **no señala que el recurrente hubiera transmitido de manera integral y/o ininterrumpida como lo afirma la responsable**.

En efecto, del reporte remitido por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del catorce de agosto, visible a foja 559 del cuaderno accesorio 6 de expediente se advierte lo siguiente:

“...Asimismo se realizó el cruce de información respecto de la pauta transmitida y lo que se debía transmitir, en el que se puede apreciar cuándo y cuántos promocionales estuvieron fuera de horario, orden, versión y los no transmitidos.

No omito mencionarle que, durante este periodo, dichas conferencias fueron transmitidas de forma íntegra por todas las emisoras de Sistema de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR), **con excepción de la emisora XHSPRMS-TDT en Nuevo León que transmitió de manera parcial los días 29, 30 y 31 de mayo de 2019**, y la emisora XHSPRSC-TDT en Chiapas que transmitió el 31 de mayo del presente año de manera parcial...”<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Cabe señalar, que en la documental se refiere que esa estación pertenece al estado de Nuevo León. No obstante, de la revisión al Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del periodo ordinario 2019 se advierte que esa estación corresponde al estado de Sinaloa.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

No obstante, la actora afirma que sí cumplió con la medida cautelar ordenada, y para acreditar su dicho, acompañó a su escrito de demanda un disco compacto que contiene los documentos referentes al informe sobre la pauta de transmisión generada del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, respecto de la programación difundida los días 29, 30 y 31 de mayo de 2019, de todas las frecuencias que tiene concesionadas, y particularmente su anexo 2, en el que se advierten las pautas de continuidad del canal 14 de los días 29, 30 y 31 de mayo.

De la revisión de las documentales antes referidas, se advierte que existen diferencias entre las pautas de continuidad de los días 29, 30 y 31 de mayo de 2019 aportadas por la concesionaria pública, y lo que la autoridad electoral denominó como el “cruce de información respecto de la pauta transmitida y lo que se debía transmitir”.

Lo anterior resulta relevante, ya que la Sala Especializada sostuvo (en el párrafo 182 de la resolución) que, de las pruebas del expediente, sin precisar cuáles, se advierte que la concesionaria Canal 14.1 en el Estado de Sinaloa, transmitió la conferencia matutina de forma íntegra y/o ininterrumpida el pasado 29, 30 y 31 de mayo. Esto es con posterioridad a la notificación de la medida cautelar, y refirió a pie de página para apoyar su conclusión, el monitoreo que remite la Dirección de Prerrogativas en su reporte de fecha 14 de agosto que obra a foja 559 del cuaderno accesorio 6 del expediente, antes referido.

El reporte de monitoreo que refiere la Sala Especializada, si bien tiene forma de correo electrónico entre funcionarios del INE, se trata de una comunicación oficial entre autoridades que, incluso cuenta con dos matasellos, el primero de la Oficialía de Partes Común del INE del 14 de agosto de 2019 a las 3:38 pm, y un segundo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la misma fecha, en la que se asienta con pluma la hora 16:02.

Ahora bien, contrario a lo manifestado por la autoridad responsable, en la constancia a la que hace referencia, **no se refiere que la estación con las**



**siglas XHSPRMS-TDT haya transmitido de manera integral y/o ininterrumpida las conferencias mañaneras, sino que su transmisión fue parcial.**

Aunado a lo anterior, si bien las siglas de la estación coinciden con la de la emisora en Sinaloa, en el documento se refiere que esa estación está en Nuevo León, y por ello, del documento no se desprende el incumplimiento a la medida cautelar que refiere la Sala Especializada.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior concluye que la responsable no justificó clara y adecuadamente que, la parte recurrente transmitió de manera íntegra y/o ininterrumpida las conferencias matutinas durante el periodo señalado.

En consecuencia, el agravio del recurrente es fundado y suficiente para revocar la sentencia, para el efecto de que la responsable analice las constancias del expediente, y funde y motive adecuadamente su determinación.

Asimismo, toda vez que la responsable tomó en consideración el supuesto incumplimiento de la medida cautelar para la individualización de la sanción, se ordena a la Sala Especializada que en caso de que determine que no se incumplió la medida cautelar, realice una nueva individualización de la sanción impuesta a SPR.

#### **IV. Propaganda gubernamental y conferencias mañaneras**

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

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

forman parte de la litis y que tampoco fueron impugnadas por quien tuviera interés jurídico.

### Marco normativo general

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

El artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución general establece que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales así como locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales en la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

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

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

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

Por tanto, las prohibiciones previstas en el artículo 41 constitucional son de carácter temporal, en la medida en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

fecha de la jornada electoral, mientras que, los mandatos y prohibiciones previstos por el diverso 134 de la Constitución general tienen un carácter permanente, porque son vigentes dentro y fuera de un proceso electoral.

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

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

### *a) Principio de imparcialidad (párrafo séptimo 134 constitucional)*

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

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

De manera similar, en el Código de Buena Conducta en Materia Electoral elaborado por la Comisión de Venecia se recoge el principio de “igualdad de oportunidades” que implica garantizar las mismas oportunidades entre los partidos y candidatos, y la neutralidad de las autoridades.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) es el órgano consultivo del Consejo de Europa, responsable de brindar asesoría legal sobre

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

En esa misma tónica, la SCJN<sup>20</sup> al analizar los debates legislativos de la reforma constitucional al artículo 134 constitucional del 13 de noviembre de 2007 consideró que la intención que persiguió el Órgano Reformador fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

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

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

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

A nivel legal, la prohibición prevista en el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional se incorporó por primera vez en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>21</sup> de enero de dos mil ocho, y

---

cuestiones constitucionales que promuevan el pleno respeto a los derechos fundamentales entre sus estados miembros.

<sup>20</sup> Tribunal Pleno, sentencia pronunciada en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, resuelta en sesión de primero de diciembre de dos mil nueve.

<sup>21</sup> En adelante, COFIPE.



posteriormente se conservó en idénticos términos en el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada en mayo de dos mil catorce.

A partir de esas normas constitucionales y legales se generó una competencia de las autoridades electorales, para conocer del incumplimiento al principio de imparcialidad, cuando la conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.

*b) Promoción personalizada (párrafo octavo 134 constitucional)*

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

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

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

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

### *c) Criterios jurisprudenciales*

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

La línea jurisprudencial vigente se conforma de los criterios siguientes:

- Los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Ver. Jurisprudencia18/2011 de rubro: "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III,



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

- La sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato no está restringida en la ley, en tanto que esa conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos públicos.<sup>23</sup>
- La intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulneran los principios de imparcialidad y equidad, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.<sup>24</sup>
- Las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios.<sup>25</sup>
- No existe deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, pero en su entrega o ejecución deben observarse los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.<sup>26</sup>
- La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político.<sup>27</sup>
- La actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites,

---

APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”

<sup>23</sup> Ver. Jurisprudencia 14/2012 de rubro: “ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”. Ese criterio ha sido recientemente reiterado en el SUP-REP/45/2021.

<sup>24</sup> Ver. Jurisprudencia 38/2013 de rubro: “SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”

<sup>25</sup> Ver. Jurisprudencia 10/2009 de rubro: “GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL”.

<sup>26</sup> Ver. Jurisprudencia 19/2019 de rubro: “PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL”

<sup>27</sup> Ver. Tesis L/2015 de rubro: “ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES”.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución general.<sup>28</sup>

- La información pública de carácter institucional puede difundirse en Internet y en redes sociales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.<sup>29</sup>

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

No.	Año	Expediente	Cargo	Hechos	Criterio
1	2019	SUP-REP-109/2019	Presidente de la República coordinador de comunicación y vocero de gobierno de la República	Difusión en Twitter y YouTube, en periodo de veda electoral, de videos en los que aparecía el presidente de la República, aludiendo al triunfo de Morena en el proceso electoral 2018, así como los logros de gobierno alcanzados.  <b>Temporalidad:</b> veda electoral	El recurrente se limitó a manifestar de forma genérica y sin pruebas que no se está en presencia de un ejercicio de libertad de expresión e información, sin argumentar que el contenido de la propaganda no presentaba información relacionada con alguna acción concreta del gobierno, toda vez que se limitaron a expresar argumentos genéricos.  La presentación del documento "Rescatemos a México", no constituye propaganda gubernamental, tampoco promoción personalizada, ni se advirtió el uso de recursos públicos para afectar la equidad. Respecto al resto de los agravios, con relación a la naturaleza gubernamental del documento, así como respecto a la incidencia en los procesos electorales, se declararon ineficaces.
2	2019	SUP-REP-37/2019	Presidente de la República y Secretario de Turismo	Difusión de un vídeo relativo a la "Estrategia Nacional de Turismo 2019-2014", en el que aparece la imagen del presidente de la República y el logotipo de Morena.  <b>Temporalidad:</b> iniciados los procesos electorales locales 2018-2019	La Sala Superior confirmó la resolución, al considerar que no existió promoción personalizada por parte del presidente de la República, porque: A pesar de que apareció su imagen en el material audiovisual no se advertía una posible incidencia en algún proceso electoral. Se consideró que el material constituía propaganda gubernamental por emanar de una dependencia de gobierno y porque su contenido

<sup>28</sup> Ver. Tesis V/2016 de rubro: "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)".

<sup>29</sup> Ver. Tesis XIII/2017 de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL".



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

					alude a una estrategia de turismo, además de emanar de las cuentas oficiales, donde puede tener lugar la infracción de promoción personalizada, pero en el caso no se acreditó porque no exaltó logros, atributos o cualidades del presidente de la república que pudieran incidir en algún proceso electoral.
3	2019	SUP-REP-113/2019	Presidente municipal	<p>La Presidenta Municipal asistió a un evento en día inhábil, pero hizo manifestaciones a favor del candidato.</p> <p><b>Temporalidad:</b> evento de campaña</p>	<p>La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que equivale a decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político, como es el caso del Poder Ejecutivo.</p> <p>Esta prohibición toma en cuenta los recursos gozados en forma de <b>prestigio o presencia pública</b> que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.</p> <p>Sin embargo, deben ponderarse en cada caso, puesto que de un punto de vista cualitativo resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté bajo análisis, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares y determinar el especial deber de cuidado que deben observar el desempeño de sus funciones para evitar poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.</p>
4	2019	SUP-REP-87/2019	Diputado federal (Mario Delgado)	<p>Difusión de un video en Facebook en periodo prohibido en el que se manifestó a favor de su partido político.</p> <p><b>Temporalidad:</b> veda electoral</p>	<p>El solo hecho de que el actor ostente el cargo de servidor público, no implica por sí mismo una violación a la imparcialidad, siempre que no se involucre el uso de recursos públicos y no se ejerza presión o condicionamiento respecto del ejercicio de las funciones públicas que ejerce.</p> <p>En ese sentido, la libertad de expresión, y particularmente aquella que se desarrolla en el contexto del debate político, cuenta con restricciones que permiten la protección no solo de otros derechos fundamentales, sino también de diversos principios que hacen posible la celebración de elecciones libres, auténticas equitativas e imparciales.</p> <p>Por tanto, si bien la Sala Superior ha reconocido la existencia de esos límites a la libertad de expresión, también ha sido enfática en que, al tratarse de restricciones a un derecho humano, su modulación debe ser acorde a lo establecido por el artículo 1° constitucional, esto es, realizando una interpretación que lesione en la menor medida posible al derecho humano en juego.</p>
5	2019	SUP-REP-15/2019	Senador de la República con Licencia (Jaime Bonilla)	<p>Entrevista otorgada en un noticiero local en la que se hizo referencia a los programas sociales del gobierno federal y su impacto en el ámbito local.</p> <p><b>Temporalidad:</b> precampaña.</p>	<p>Es necesario considerar la doble calidad del sujeto denunciado (senador y precandidato a la gubernatura).</p> <p>Asimismo, es indispensable que en su carácter de legislador guarde mesura y prudencia discursiva en las expresiones que realiza en entrevistas y evite favorecer en modo alguno a cualquier candidatura (incluso la propia).</p>
6	2018	SUP-REP-163/2018	Jefe de Gobierno y Gobernador	<p>Aparición de Jefe de Gobierno y Gobernador en un promocional en apoyo a un candidato a la presidencia de la República.</p> <p><b>Temporalidad:</b> campaña.</p>	<p>Para determinar la comisión de irregularidades es necesario atender a la naturaleza del cargo y la función pública.</p> <p>De esta manera, es dable considerar que hacer del conocimiento público la opinión está dentro de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, en relación con temas como las campañas políticas, y el voto informado; sin embargo, quienes ocupen determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su</p>

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

					posición de relevancia o mando, como ha sido indicado, están sujetos en ocasiones a la restricción o limitación de tales derechos. De forma específica, <b>quienes ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno</b> (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.
7	2018	SUP-REP-21/2018	Jefe de Gobierno de la Cd Mx.	Reunión de diversos servidores públicos en el palacio del ayuntamiento en que se trataron diversos temas del proceso electoral, y la difusión en Twitter de la unidad alcanzada en relación con la posible candidatura de Miguel Ángel Mancera.  <b>Temporalidad:</b> de forma previa al inicio de las precampañas.	Asimismo, se señaló que los temas político-electorales son parte del ámbito de la política y no resultan ajenos a las funciones de los servidores públicos, por lo que la difusión de la reunión y los temas tratados mediante redes sociales no resultaba ilegal. Se fijó el criterio de que los servidores públicos tienen el derecho de participar en la vida política de sus respectivos partidos, siempre que ello no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones o una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad mediante conductas específicas.
8	2018	SUP-REP-162/2018	Senadores, diputados federales y locales	Asistencia de servidores públicos a evento de precampaña con militancia en el que se solicitó el apoyo de delegados en favor de José Antonio Meade, en días y horas hábiles.  <b>Temporalidad:</b> precampaña	Se atiende a la naturaleza del cargo y la función pública. El principio de neutralidad en materia electoral de los poderes públicos regulado en la Constitución general, proscribiera cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos para incidir en las preferencias electorales, por lo que los servidores públicos deben abstenerse de utilizar recursos públicos para fines proselitistas, porque el propósito de la norma en comento se dirige a que los recursos públicos asignados se utilicen para el fin propio del servicio público correspondiente. Así también, ha establecido, a partir de un punto de vista cualitativo, que resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté bajo análisis, en este caso legisladores, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.
9	2015	SUP-REC-503/2015	Gobernador	Nulidad de elección de diputación federal por presencia del Gobernador en casillas del distrito el día de la jornada electoral.  <b>Temporalidad:</b> jornada electoral.	La circunstancia de que el Gobernador, como titular del ejecutivo estatal, manifieste su apoyo público a los candidatos de una fuerza política el día de la jornada electoral empleando para ello recursos públicos, implica, por sí mismo, una violación sustancial al principio democrático y al de imparcialidad, considerando que por su función y relevancia pública el Gobernador de una entidad federativa tiene un especial deber de cuidado respecto de salvaguardar tales principios en su propio actuar, a fin de evitar cualquier posible puesta en riesgo o lesión a esos u otros principios constitucionales vinculados al proceso electoral, máxime durante el desarrollo de la propia jornada electoral. En este sentido, el análisis de la conducta de un Gobernador debe ser más estricto respecto a la posible incidencia que sus actos puedan tener durante la jornada electoral, siendo que una conducta de tales sujetos que incida de manera sustancial en dicho principio adquiere un carácter determinante en atención al sujeto implicado. El análisis de las conductas que puedan suponer una vulneración al principio de imparcialidad en el servicio público <b>requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales</b> a fin de evitar supuestos de fraude a la ley o a la Constitución, so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos.
10	2014	SUP-RAP-105/2014	Gobernador	En una entrevista de radio el Gobernador dijo que los grupos delincuenciales se están	Este Tribunal ha validado los límites a la intervención del gobernador de un Estado en las elecciones, cuando tienen por objeto favorecer a



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

				<p>agrupando en otros partidos que no eran el PRI, en el proceso electoral.</p> <p><b>Temporalidad:</b> días antes del inicio de las campañas electorales</p>	<p>un partido o candidato, sin que constituyan una restricción indebida a su libertad de expresión, toda vez que goza de dicha libertad fundamental en la medida en la que no interfiera sustancialmente con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.</p> <p>Máxime que, <u>como gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere</u>, además de que la investidura de dicho cargo le otorga una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que implican un ejercicio especialmente responsable de la libertad de expresión, para evitar romper con el principio democrático de equidad en el proceso electoral.</p>
11	2012	SUP-RAP-405/2012	Presidente Municipal	<p>En una entrevista de radio el funcionario manifestó apoyo en favor de candidato a la Presidencia, durante periodo de campaña.</p> <p><b>Temporalidad:</b> campaña.</p>	<p>Ahora bien, no pasa inadvertido que las referidas declaraciones fueron emitidas como resultado de preguntas formuladas por un reportero.</p> <p>Ello en modo alguno justifica ni sustrae a los servidores públicos de la observancia rigurosa del principio de imparcialidad a que se refiere el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República.</p> <p>El referido mandato opera todo el tiempo, pero con especial énfasis, en el desarrollo de los procesos electorales, atendiendo a la influencia que, en perjuicio del principio de equidad, tienen sobre el electorado.</p> <p>Además, a diferencia de los partidos políticos, los servidores públicos cuando participan en actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones, deben tener <b>especial cuidado</b>, si los medios de comunicación, en ejercicio de las libertades de prensa, expresión y el derecho a la información, los cuestionan sobre temas que involucran sus funciones y los relacionan con los procesos electorales.</p>
12	2012	SUP-RAP-318/2012	Secretario de Economía	<p>Entrevistas y rueda de prensa en la que realizó comentarios denigrantes en contra de otros partidos políticos.</p> <p><b>Temporalidad:</b> campañas.</p>	<p>Además, a diferencia de los partidos políticos, los servidores públicos cuando participan en actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones deben tener especial cuidado, si los medios de comunicación, en ejercicio de las libertades de prensa, expresión y el derecho a la información, los cuestionan sobre temas que involucran sus funciones y los relacionan con los procesos electorales.</p> <p>De otro modo, al desplegar una conducta no regida por el principio de imparcialidad, <u>el servidor público se estaría convirtiendo en un contendiente político dentro del proceso electoral federal</u>, siendo que tales conductas fueron desterradas por el Poder Revisor de la Constitución al reformar el ordenamiento supremo, de acuerdo con el decreto del año dos mil siete, al que se ha hecho referencia con antelación.</p> <p><u>Por tanto, no resultan aplicables al caso particular, los criterios diferenciadores entre "opiniones" y "hechos", así como la aplicación o no del canon de veracidad, porque se insiste, los servidores públicos están obligados a observar una conducta de absoluta imparcialidad, especialmente, durante los procesos electorales.</u></p>
13	2011	SUP-RAP-545/2011	Presidente de la República	<p>Publicación de entrevista al presidente en el New York Times, no se dio en el contexto de campañas ni precampañas.</p> <p><b>Temporalidad:</b> no tiene vinculación con una precampaña o campaña específica.</p>	<p>En ese orden de ideas, se debe tomar en cuenta que las respuestas del presidente de la República se dan en el contexto de una entrevista, y que si bien en la misma <u>se hizo referencia a determinados sujetos o partidos políticos</u>, ello fue producto de preguntas directas formuladas por el</p>

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

					<p>entrevistador, pretendiendo dar seguimiento al desarrollo de la propia entrevista.</p> <p>En ese sentido, se considera que las expresiones en análisis y que son motivo de la queja primigenia ante el Instituto Federal Electoral, no pueden considerarse como un acto de precampaña electoral ni en consecuencia propaganda de precampaña.</p> <p>Tener en cuenta esta temporalidad es relevante, pues ello hace patente que, <u>las manifestaciones denunciadas no se hicieron en el contexto de las campañas, lo cual implicaría un control más estricto</u> por parte de la autoridad administrativa electoral federal sobre los actos de un funcionario público, que en esos entornos temporales pudieran significar la conculcación de la normativa constitucional y legal en materia electoral.</p>
14	2010	SUP-RAP-119/2010	Presidente de la República	<p>Mensaje en cadena nacional en periodo de campaña.</p> <p><b>Temporalidad:</b> campaña.</p>	<p>Cuando un funcionario público difunde logros, programas o proyectos de Gobierno ante medios de comunicación cuya cobertura alcanza a los electores de un proceso electoral local o federal, implícitamente incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, incluso cuando ésta sea difundida a manera de cobertura noticiosa. Esta infracción resulta particularmente clara si además el contenido del mensaje está dirigido a la opinión pública o a los electores en general.</p> <p>Por ello es que los destinatarios de la prohibición de difundir propaganda gubernamental deben ser <u>particularmente escrupulosos</u> al dirigir mensajes que pueden ser difundidos por los medios de comunicación, so pena de incurrir en una infracción a la prohibición en comento.</p> <p>El funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable; por ello, la importancia de que en el caso se consideren como elementos sustanciales la difusión de referencia y el periodo en el que se emitió el mensaje en comento, lo primero, por la cantidad de personas a que pueda llegar la comunicación, y lo segundo, porque a mayor proximidad de la jornada electoral es más factible que tenga una incidencia en la opinión del electorado.</p>

### d) Conclusiones normativas

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

- La prohibición para la difusión de propaganda gubernamental prevista en el **artículo 41** constitucional **tiene un carácter temporal**, delimitado por el espacio que comprenden las campañas electorales y hasta la fecha de la jornada electoral. Con las excepciones correspondientes a las campañas de información de las autoridades



electorales, las de servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

- Es posible difundir información pública de carácter institucional en portales de internet, aún en periodos de campaña y de veda electoral, siempre que no se posicione a favor o en contra a alguna opción política o electoral<sup>30</sup>.
  - En periodo de veda está prohibida la difusión de propaganda gubernamental en la que se aluda a acciones de gobierno o logros de gobierno<sup>31</sup>.
  - La difusión de propaganda electoral en periodo de veda por medio de redes sociales también vulnera la norma<sup>32</sup>.
  - En periodos de campaña, la comunicación institucional con la ciudadanía es únicamente respecto de información que se estime indispensable debido a la proximidad de la jornada electoral y a la mayor posibilidad de incidencia en el electorado<sup>33</sup>.
  - La manifestación pública de la persona titular del poder ejecutivo respecto de las candidaturas de cierta fuerza política el día de la jornada, utilizando recursos públicos, en sí misma es violatoria del principio democrático<sup>34</sup>.
- Las normas previstas en el **artículo 134** constitucional respecto del uso **correcto de los recursos económicos** que dispongan las y los servidores públicos y los fines institucionales que caracterizan a la propaganda gubernamental, **son de carácter permanente**.
    - Para incurrir en esta prohibición y actualizar la competencia electoral deben exaltarse logros, atributos o cualidades del funcionario público y demostrarse su incidencia en algún proceso electoral<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Tesis XIII/2017 citada.

<sup>31</sup> Véase, SUP-REP-109/2019.

<sup>32</sup> Véase, SUP-REP-87/2019.

<sup>33</sup> Véase, SUP-RAP-119/2010.

<sup>34</sup> Véase, SUP-REC-503/2015.

<sup>35</sup> Véase, SUP-REP-37/2019.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

- La propaganda gubernamental debe evitar exaltar logros, atributos o cualidades de un funcionario público que pudieran incidir en algún proceso electoral<sup>36</sup>.
  - Para analizar la posible vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad es necesario considerar, en cada caso, la naturaleza del cargo<sup>37</sup>.
  - Los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida política del país siempre que, con ello, no se abuse del cargo que ostentan para posicionar a determinada candidatura o se distorsionen las condiciones de equidad en la contienda electoral<sup>38</sup>.
  - Los límites a la intervención de los funcionarios públicos en los comicios no constituyen una restricción indebida a su libertad de expresión porque con su actuación no puede interferir en el ejercicio de otros derechos como son los derechos político-electorales de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad<sup>39</sup>.
  - Los servidores públicos al desempeñar sus funciones deben tener especial cuidado y prudencia discursiva ante cuestionamientos de los medios de comunicación relacionados con sus funciones y su relación con procesos electorales<sup>40</sup>.
- Los párrafos séptimo, octavo y noveno del artículo 134 constitucional tienen contenido electoral y comprenden los siguientes propósitos:
    - **Presupuestal:** tutela los recursos de la hacienda pública y el gasto de gobierno en propaganda gubernamental,

---

<sup>36</sup> Véase, SUP-REP-37/2019.

<sup>37</sup> Véase, SUP-REP-113/2019, SUP-REP-162/2018, SUP-REP-163/2018.

<sup>38</sup> Véase, SUP-RAP-21/2018.

<sup>39</sup> Véase, SUP-RAP-105/2014.

<sup>40</sup> Véase, SUP-REP-15/2019, SUP-RAP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-318/2012, SUP-RAP-545/2011.



- **Rector:** a fin de que la propaganda tenga carácter institucional y fines informativos, y
  - **Electoral:** que busca controlar y restringir el uso de la propaganda, fuera o dentro de los procesos electorales para evitar que se utilice con fines personales.
- 
- El párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece un mandato para que los recursos públicos se utilicen con fines institucionales y no se afecten o beneficien personas o proyectos políticos, de manera que no se influya en la equidad de la contienda electoral (principio de imparcialidad).
  - El párrafo octavo del artículo 134 constitucional determina que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos de cualquiera de los órganos de gobierno debe tener carácter institucional y fines informativos, sin que se puedan incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### Contenido de las conferencias mañaneras

La comunicación y la propaganda gubernamental son esenciales para informar la actividad del gobierno y acercar información útil a la sociedad. Los gobiernos “utilizan a los medios de comunicación de masas como uno de los principales canales de emisión de mensajes persuasivos”.<sup>41</sup>

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

---

<sup>41</sup> Consúltese, García Beaudoux, Virginia y D’Adamo, Orlando, *Comunicación política y campañas electorales Análisis de una herramienta comunicacional: el spot televisivo*, versión electrónica disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/726/72620204.pdf>

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

Las conferencias matutinas corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido, y 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 conduce la interacción con los medios de comunicación.

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

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

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



Esas conferencias matutinas son producidas a través del **Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE)**<sup>42</sup>, quien es el órgano responsable de generar la producción audiovisual de las actividades públicas del Titular del Poder Ejecutivo Federal, y se ponen a disposición vía satelital de los medios de comunicación social.

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

#### **a) Clasificación de las conferencias en tres modelos**

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

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

#### **Tesis de la decisión**

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

#### **Consideraciones que sustentan la decisión**

---

<sup>42</sup> Órgano administrativo desconcentrado que está adscrito a la Presidencia de la República.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

A juicio de esta Sala Superior, dichas modalidades resultan incorrectas por sí solas para determinar cuándo estamos ante propaganda gubernamental, porque en este caso, no es el formato, sino fundamentalmente el contenido de las conferencias lo que debe tomarse en cuenta.

Esta Sala Superior ha sostenido que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional.<sup>43</sup>

Así también conforme a la tesis de jurisprudencia 18/2011, de rubro: *“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.”*, esta Sala Superior ha determinado que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las

---

<sup>43</sup> Véase las sentencias de los juicios y recursos SUP-JRC-108/2018, SUP-REP-156/2016, SUP-REP-622/2018, y SUP-REP-37/2019.



campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y, en consecuencia, los supuestos de excepción deben cumplir los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera se puede soslayar la normativa constitucional y legal en la materia.

Sobre la regla general, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha establecido excepciones a la prohibición difusión de propaganda gubernamental a partir de supuestos muy específicos, como el caso de las emergencias sanitarias, promoción turística, campañas de educación o de impuestos o de tipo educativo, protección civil en casos de emergencia, comunicación social, y en general, mensajes inexcusables o necesarios, siempre y cuando se respeten los principios de equidad e imparcialidad en la contienda.<sup>44</sup>

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

En efecto, lo relevante en materia electoral no es el tipo de formato comunicativo en que se produce la comunicación y la información en las conferencias matutinas -como lo advirtió la sala responsable-, sino el contenido lo que determina la propaganda gubernamental prohibida<sup>45</sup>. Las normas constitucionales en materia de comunicación y de propaganda gubernamental en materia electoral protegen la equidad de la competencia y la neutralidad de los gobernantes en el desarrollo de los procesos electorales.

---

<sup>44</sup> Ver. SUP-RAP-140/2009, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2011, entre otros.

<sup>45</sup> La propia Constitución y leyes de la materia establecen las excepciones.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

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

En este estado de cosas, si durante el desarrollo de los procesos electorales y más específicamente, durante el periodo de campañas y hasta la jornada electoral, el contenido de las conferencias está relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, **estamos ante la presencia de propaganda gubernamental, en principio, prohibida por el artículo 41 constitucional.**

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

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

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



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

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

**b) Incongruencia de la resolución y deber de cuidado de los concesionarios respecto de la transmisión de las conferencias matutinas**

El Canal Once y la Universidad de Guadalajara alegan que existe una incongruencia en la resolución ya que, a partir de los mismos hechos y elementos de prueba, la responsable les impone a las concesionarias una multa por difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido y, por otra parte, no se sanciona al Ejecutivo Federal por las expresiones realizadas en las conferencias mañaneras que fueron difundidas.

Así también refieren que, para la configuración de la infracción, la difusión de las conferencias se debió haber ordenado por alguna persona o autoridad.

El motivo de agravio es **fundado**.

**Tesis de la decisión**

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

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

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

### **Consideraciones de la decisión**

La Sala Superior ha sostenido<sup>46</sup> que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial y en los plazos y términos que fijen las leyes.

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

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un juicio o recurso, con la controversia planteada por las partes en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que la sentencia no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

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

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

### **Caso concreto**

En el caso, se advierte un error por parte de la autoridad sustanciadora al haber analizado la infracción relativa a las y los funcionarios denunciados

---

<sup>46</sup> Jurisprudencia 28/2009 de rubro: "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA", *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

por la posible comisión del ilícito consistente en difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Al respecto, el INE inició tres procedimientos administrativos sancionadores, a partir de los escritos de queja presentados por Fadua Zulema, David Rodríguez y el PAN.

El PAN presentó dos quejas ante el INE, en contra del presidente de la república, del partido MORENA y de los canales de televisión 11, 14, 22 y el SPR, por la difusión ininterrumpida de las conferencias conocidas como “mañaneras” en los estados con proceso electoral, a partir de los cuales se podría actualizar diversas infracciones consistentes en:

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

La C. Fadua Zulema denunció la transmisión ininterrumpida de las conferencias matutinas, porque en su consideración se podían actualizar:

- Promoción personalizada y violación al principio de equidad;
- Adquisición de tiempos en radio y televisión;
- Actos anticipados de campaña; y
- Difusión de informe de labores fuera de los plazos permitidos.

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

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

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

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

La debida investigación en un procedimiento especial sancionador está íntimamente relacionada con la correcta integración de los expedientes, porque la primera parte del análisis integral del escrito de denuncia o queja tiene el objetivo de identificar los hechos que son susceptibles de actualizar una infracción en materia electoral y las líneas de indagación a seguir, para después desplegar las acciones necesarias para dilucidarlos, aportar los elementos conducentes para concluir si se trata de una infracción o no y, de forma destacada, identificar a las personas imputadas en aras de hacerlos parte del procedimiento y asegurar la observancia de las garantías procesales de los involucrados.<sup>47</sup>

En ese sentido, aunque en los procedimientos sancionadores impere el principio dispositivo, la autoridad instructora cuenta con amplias facultades de investigación, para lo cual debe realizar un análisis integral de la denuncia para identificar y precisar todos los elementos fácticos que pudieran estar vinculados con la materialización de una infracción,

---

<sup>47</sup> Similares consideraciones sostenidas al dictar sentencia en los medios de impugnación SUP-JE-36/2021, SUP-REP-115/2019 y SUP-JDC-419/2018.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

apoyándose en los indicios o elementos que se aprecien de los medios de prueba que aporte la persona denunciante junto a su escrito.<sup>48</sup>

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

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

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

No obstante, la autoridad responsable, a pesar de estar obligada a analizar los hechos a la luz de la normativa electoral posiblemente vulnerada, omitió estudiar la conducta en contra del presidente de la República y de los demás funcionarios denunciados, **respecto de la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.**

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

---

<sup>48</sup> Ver. Jurisprudencia 22/2013 de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Es decir, la Sala Especializada dejó de analizar las conductas realizadas de manera autónoma por las y los funcionarios públicos, y atribuyó de manera dogmática la comisión del ilícito y la responsabilidad correspondiente únicamente a las concesionarias, como se advierte de los párrafos 204 a 208 de la resolución y que se transcriben a continuación:

“204. Ahora bien, por cuanto hace a la difusión de propaganda gubernamental, tal y como ya fue analizado, durante algunas conferencias de prensa en diversos momentos se difundieron avances, logros de gobierno, programas y/o informes que devienen en dicha característica por parte del Presidente de la República en el ámbito de sus atribuciones, sin embargo, como ya se determinó, **esta conducta únicamente le es reprochable a los concesionarios ya señalados que llevaron a cabo la transmisión de las citadas conferencias de manera íntegra y/o ininterrumpida, pues con su transmisión en entidades federativas con procesos electorales en período de campaña y veda, se materializó la actualización de la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental en período prohibido.**

205. Lo anterior, en virtud de que por lo que hace al Presidente de la República, **si bien tiene participación directa durante el desarrollo de las referidas conferencias de prensa, lo cierto es que no interviene en la difusión que de las mismas llevan a cabo los distintos concesionarios, ya que de las pruebas que obran en el presente expediente no se advierte que él hubiera ordenado o instruido que se realizara su transmisión a través de dichos medios de comunicación, siendo estos últimos quienes de manera voluntaria decidieron difundir de manera íntegra las referidas conferencias de prensa en entidades en las que se desarrollaban procesos electorales o donde se encontraban obligados a bloquear la señal.**

206. Ahora bien, por cuanto hace al Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, así como al Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, **se estima que no es posible atribuirles responsabilidad respecto a la mencionada difusión que llevan a cabo los distintos medios de comunicación.**

207. Lo anterior, en virtud de que respecto al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, en términos de los artículos 2, inciso c), fracción VII y 103 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, es un órgano administrativo desconcentrado que está adscrito a la Presidencia de la República, el cual se encarga, entre otras cosas, de coordinar y vigilar las grabaciones en video de las actividades públicas del titular del Ejecutivo Federal, para su difusión a través de la televisión y en los medios electrónicos de comunicación. Asimismo, proporciona una adecuada y oportuna cobertura de las actividades del titular del Ejecutivo Federal, mediante la coordinación y el establecimiento de convenios para la recepción y envío de las señales de televisión correspondientes.

208. En ese sentido, se puede concluir que dicho órgano desconcentrado es el encargado de coordinar, vigilar y generar la producción del material audiovisual de las actividades públicas del Presidente de México, como sucede en el presente caso, por lo que conforme a sus facultades legales únicamente pone a disposición de los medios de comunicación su señal vía satélite. “



## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

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

Por ello, en atención al principio *non reformatio in peius*, a través del cual se busca limitar y controlar a las instancias judiciales superiores en la aplicación de las facultades de revisión, no es posible hacer más gravosa la situación de los denunciados en el presente asunto, pues la inexistencia de las conductas que se les atribuyeron a los funcionarios públicos quedó firme al no ser impugnada. Lo anterior, porque ante esta instancia ninguna parte actora legitimada en el proceso acudió a cuestionar su responsabilidad.

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

Esa determinación no desconoce el carácter de las concesionarias como garantes en el sistema de comunicación político-electoral, ni el importante papel de los medios de comunicación en el espacio democrático como

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

generadores de información, plural, abiertos y críticos para las sociedades democráticas, todo ello, dentro de los parámetros y límites de los principios y valores del Estado democrático.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

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

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

A primera vista se debe considerar que la cobertura informativa periodística se encuentra tutelada y, por ello, la libertad de expresión y de información brindan una protección al libre ejercicio de la prensa, en cualquiera de sus formas (escrita, transmitida por radio o televisión, o albergada en Internet), y siendo una obligación de las autoridades el respeto a estos derechos fundamentales, tal y como lo ordena el artículo 1º de la Constitución general.

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

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

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



Por ello, esta Sala Superior ha sostenido que el modelo de comunicación tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente a los medios de comunicación social y, por otro, el carácter que se otorga al INE, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.<sup>49</sup>

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

Ese carácter especial de la radio y la televisión, debido a su alcance y características técnicas, conlleva a que ese sector tenga una regulación especial y sea objeto de restricciones diferentes a las de otros medios de comunicación.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Ver SUP-RAP-126/2018.

<sup>50</sup> Esto es aún más evidente en la denominada “comunicación transjudicial” o diálogo entre Cortes Constitucionales, en el que diversos tribunales de última instancia y constitucionales, tanto de sistemas continentales como anglosajones, han determinado que la radio y la televisión deben tener una regulación especial, teniendo como referencia siempre, sus características y los valores, principios y derechos fundamentales involucrados.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Alemán al interpretar el artículo 5 de la constitución alemana, consideró que la radio es sustancialmente diferente a otros medios de comunicación, como por ejemplo la prensa. Dentro de la industria de la prensa alemana existe relativamente un gran número de productos que concurren entre sí, independientes y orientados de acuerdo con su tendencia, color político o posiciones ideológicas. En cambio, en la radio, tanto por motivos técnicos como también en consideración a los extraordinarios costos financieros para la presentación de un programa radial, el número de participantes es comparativamente más pequeño. Esa situación especial en el ámbito de la industria de la radio exige especiales precauciones para garantizar y mantener la libertad de radio consagrada en el texto constitucional.

Así también, la Corte Suprema de los Estados Unidos al resolver el caso FCC v. League of Women Voters, razonó que el Congreso tiene la facultad de regular la transmisión de la radio y la televisión, y para ello debe asegurarse que el público reciba a través de estos medios, información balanceada y opiniones en asuntos de importancia pública, que no recibiría si se dejara el control de esos medios completamente en las manos de dueños y operadores de las concesionarias.

En ese sentido, a la industria de la radio y la televisión le son aplicables las restricciones legales que a otros medios no, en aras de asegurar la libertad de expresión protegida por la primera enmienda, recibiendo información equilibrada y opiniones en asuntos de interés

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

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

En este caso, dadas las características de las conferencias matutinas, y la imposibilidad de separar claramente los contenidos de propaganda gubernamental de otros de carácter informativo, al tratarse de transmisiones en vivo en las que se abordan contenidos varios, esta Sala Superior considera que las concesionarias que opten por transmitir (de manera completa o parcial) esos contenidos en entidades en las que se celebren procesos electorales, incurren en un alto riesgo de trasgredir lo previsto por

---

público. Esa doctrina se basa en las características distintivas de este tipo de medios, particularmente que las frecuencias como un bien escaso. En ese sentido, dada la escasez en el espectro, aquellos que reciben una concesión deben servir o funcionar en cierta forma como fiduciarios o garantes para el público, presentando aquellos puntos de vista y voces que son representativos de su comunidad y que de otra forma tal vez estarían fuera de esos medios.

De manera similar, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional Colombiana concluyó que a la Autoridad Nacional de Televisión, le asiste el deber legal de tomar un rol activo frente a la difusión de contenidos en el servicio de televisión abierta, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión y protegen a la familia y a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral.



el artículo 41 constitucional y, por tanto, que su conducta sea sancionable en términos de las normas electorales aplicables.

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

De ahí que, si bien en el presente asunto, se actualiza una condición extraordinaria para los recurrentes en los términos ya explicados, en lo sucesivo, las concesionarias deberán en su carácter de garantes en el sistema de comunicación política, adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones en entidades con proceso electoral, a fin de no incurrir en las prohibiciones previstas en la Constitución general. Lo anterior, tiene su fundamento y explicación en un especial deber de cuidado a cargo de las concesionarias, en el marco de sus responsabilidades constitucionales y legales.

### **Criterios para las concesionarias**

Derivado de las determinaciones sostenidas anteriormente, esta Sala Superior considera que una vez que se han delineado las características especiales de las conferencias mañaneras, como un formato de comunicación gubernamental específico, y los elementos que deben atenderse por las autoridades electorales para identificar si estamos ante propaganda gubernamental, **las concesionarias están obligadas a salvaguardar los principios y funciones que les han sido conferidas por las normas, en el sistema de comunicación político-electoral por medio de criterios claros.**

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

En ese sentido, conforme lo previsto por el artículo 41, base III, apartado A, inciso a) de la Constitución general, el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a fines electorales.

Por otra parte, los artículos 6 y 7 constitucionales reconocen el derecho a la libre expresión y difusión de ideas, y se garantiza 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.

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

En ese sentido, de manera similar que, en otras democracias constitucionales, existe un reconocimiento constitucional de la radiodifusión como un servicio de interés general, que debe preservar la pluralidad y la veracidad en la información.

A partir, de esa lógica democrática, la Constitución general dispone que en la ley se establezcan las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, lo que incluye la responsabilidad de las concesionarias respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, así como los derechos de los usuarios de telecomunicaciones y sus mecanismos de protección, sin que ello implique un acto de censura o prohibición, sino más bien una restricción constitucional y legal válida en una democracia constitucional.

En ese sentido, es evidente que en los contenidos que transmiten las concesionarias subsiste un interés público, lo que incluye también a sus contenidos informativos o noticiosos.

En términos de los artículos 6º, párrafo cuarto, apartado B, fracción III, y 27, párrafos cuarto y sexto, ambos de la Constitución general, así como 1, 2 y



3, fracciones XIII y XIV, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la radio y la televisión radiodifundida o abierta constituyen un servicio público de interés general que se presta a través de concesiones otorgadas por el Estado respecto del espacio radioeléctrico, cuyo dominio directo corresponde a la Nación. Dicho dominio es inalienable e imprescriptible. De tal manera que, en todo momento, el Estado mantendrá el dominio originario, inalienable e imprescriptible sobre el espectro radioeléctrico.

Por ello, esta Sala Superior considera necesario **reiterar a las concesionarias que son parte del presente recurso, así como de las concesionarias en general, algunos criterios y pautas que deberán observar para la transmisión de sus contenidos en radio y televisión, en particular respecto de la transmisión de las conferencias mañaneras del titular del poder ejecutivo federal o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares:**

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 ser 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.<sup>51</sup>
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.

---

<sup>51</sup> 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-139/2019 y acumulados**

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 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.
7. Por tanto, lo que debe analizarse es el contenido, con independencia de cómo se transmitan 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 el INE.
9. Las concesionarias no 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-electoral debe ser sujeto de las sanciones previstas por la ley.

A manera de conclusión, es elección de las concesionarias de radio y televisión la transmisión de las mañaneras del titular del poder ejecutivo o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares, no obstante, derivado de su contenido, es posible que se actualice el incumplimiento a algunas de las normas previstas en materia electoral como son las reglas de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial.



En cualquier caso, las concesionarias que opten por la transmisión de dichas conferencias deberán cumplir con la emisión de los promocionales de las autoridades electorales y partidos políticos en estricto apego a la pauta ordenada por el INE pues dicha transmisión no justifica la omisión, el cambio de horario, el cambio de la versión del promocional o cualquier otra modificación a la pauta.

### **Marco referencial para los servidores públicos**

Como quedó expuesto, en este caso concreto, no es posible atribuir responsabilidad a las concesionarias por la difusión de propaganda gubernamental durante las conferencias matutinas organizadas por el gobierno federal.

Ahora bien, ante esta instancia, tampoco es posible atribuir responsabilidad a los funcionarios que realizaron, participaron y organizaron las conferencias de prensa denunciadas, a causa de que, además de que no fueron llamados al procedimiento por la totalidad de las conductas señaladas de ilícitas, no existe un reclamo ante esta Sala Superior que permita corregir lo anterior, de manera que, sería inviable jurídicamente que en estos recursos se responsabilice a sujetos que no formaron parte de la litis, máxime que tal circunstancia no generaría ningún beneficio a los concesionarios que acuden ante esta Sala Superior.

No obstante, esta autoridad jurisdiccional considera que, en aras de ofrecer certeza y seguridad jurídica, se hace necesario realizar un pronunciamiento en torno a las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos por la difusión de propaganda gubernamental en conferencias de prensa difundidas durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

Como se señaló, las conferencias matutinas y en general cualquier tipo de conferencias organizadas por servidores públicos, no pueden sustraerse del marco constitucional y legal actualmente vigente, por lo que, si existe difusión de propaganda gubernamental indebida durante su realización, los

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

responsables directos lo serán los funcionarios públicos que convocan y organizan la o las conferencias de prensa.

Lo anterior porque esta Sala Superior considera que las conferencias de prensa organizadas por los funcionarios públicos tienen como receptor inmediato a los medios de comunicación, con el objetivo de que éstos a su vez lo hagan del conocimiento público y difundan esos mensajes, lo que denota la intención de influir en la opinión pública.

El término “conferencia de prensa” equivale al de rueda de prensa, que significa la reunión de periodistas en torno a una figura pública para escuchar sus declaraciones y dirigirle preguntas.

Es decir, la finalidad de la conferencia o rueda de prensa es dirigirles un mensaje a los medios de comunicación. Sin embargo, resulta evidente que éstos no son los últimos destinatarios del mensaje, sino que son el mecanismo para hacerlo llegar, en general, a la opinión pública y, en particular, la ciudadanía.

Se considera entonces que un funcionario público convoca a los medios de comunicación para que, mediante su cobertura noticiosa difundan el comunicado que les hace y lo lleven a sus editoriales, noticieros, revistas o programas de opinión. Es decir, su relación con los medios de comunicación no es de emisor a receptor final, sino de emisor a comunicador de la opinión pública.

De esta manera, si algún funcionario público organiza conferencias de prensa y convoca a los medios de comunicación, es razonable pensar que lo hace para dar a conocer mensajes gubernamentales con la intención de que éstos sean difundidos, dado que esa es la función de los medios de comunicación.

Por tanto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que cuando un funcionario público convoca a una conferencia o rueda de prensa para difundir logros, programas o proyectos de Gobierno, incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, pues la única



finalidad que se puede perseguir con su convocatoria es que se replique el mensaje difundido, pero en forma de cobertura noticiosa.

En este sentido, durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral, si la información que se proporciona por parte del Estado en las conferencias de prensa se ubica en el supuesto de propaganda gubernamental, la misma tendrá que sujetarse necesariamente a las excepciones previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, de no ser así, el o los funcionarios públicos deberán ser responsabilizados por la violación constitucional.

Lo anterior es así, en virtud de que la difusión de propaganda gubernamental no requiere efectuarse en un contexto determinado o por virtud de un mecanismo definido, sino que basta que se trate de un mensaje de cuyo contenido se advierta la finalidad de obtener adeptos o aprobación de la actuación gubernamental y que el contenido de ese mensaje sea transmitido por un medio de comunicación, para considerar que la propaganda gubernamental ha sido difundida.

En ese orden de ideas, se reitera que cuando un funcionario público difunde logros, programas o proyectos de Gobierno ante medios de comunicación cuya cobertura alcanza a los electores de un proceso electoral local o federal, incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, incluso cuando ésta sea difundida a manera de cobertura noticiosa. La actualización de la infracción resulta particularmente clara si además el contenido del mensaje está dirigido a la opinión pública o a los electores en general.

Así, durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral, los funcionarios públicos deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser difundidos por los medios de comunicación, ya que corren el riesgo de incurrir en una infracción a la prohibición constitucional.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

Los funcionarios públicos, al hacer uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía, deben actuar no solo con prudencia discursiva, sino también actuar dentro del marco de sus responsabilidades constitucionales y legales. En ese orden de ideas, los mensajes que se difundan durante las campañas electorales y aun durante la jornada electoral deben obedecer a circunstancias excepcionales e ineludibles como las que marca la propia Constitución de manera expresa.

Se concluye, entonces, que el servidor público es el obligado directo de no emitir propaganda gubernamental durante los tiempos marcados por la norma, por tanto, es el responsable de tomar las previsiones necesarias para que el mensaje para el cual convocó a los medios de comunicación no sea difundido en las demarcaciones con proceso electoral.

En casos como el que aquí se analiza, se considera que, a fin de no transgredir la norma constitucional, los funcionarios públicos que convocan, organizan y participan en este tipo de comunicaciones gubernamentales deben tomar todas las previsiones necesarias, suficientes y pertinentes para evitar que sus conferencias de prensa con contenido propagandístico alusivo a su gobierno, no se transmitan en aquellas entidades federativas en las que existían procesos electivos a fin de no incurrir en una infracción a su deber de cuidado.

No obstante, en este caso no es posible atribuir responsabilidad a los funcionarios involucrados en la difusión de la propaganda gubernamental denunciada porque, ante esta Sala Superior, solo acudieron los concesionarios sancionados y su pretensión última era que se les aminorara la sanción impuesta, o bien, se les liberara de responsabilidad. Por ello, no sería jurídicamente viable que en estos recursos se responsabilice a sujetos que no forman parte de la litis, máxime que tal circunstancia no generaría ningún beneficio a la parte actora.

De ahí que, si bien en el presente asunto, se actualiza una condición procesal que impide analizar la responsabilidad de los funcionarios públicos involucrados en los términos ya explicados, en lo sucesivo, éstos deberán



en su carácter de sujetos normativos obligados, adoptar las previsiones necesarias en sus conferencias de prensa que se puedan difundir en entidades con proceso electoral, a fin de no incurrir en las prohibiciones previstas en la Constitución general.

Lo anterior es así, teniendo en cuenta las responsabilidades constitucionales y legales de los servidores públicos, sobre todo, de los que ocupan la titularidad de los poderes ejecutivos, dada su alta investidura y las responsabilidades que tiene encomendadas por el orden jurídico, así como los bienes y principios constitucionales en juego. Razón por la cual los servidores públicos tienen un especialísimo deber de cuidado, en conformidad con el modelo de Estado constitucional democrático de Derecho.

### **Criterios para servidores públicos**

a) Durante las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral de dos mil veintiuno (2021), los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social, como son entrevistas y conferencias de prensa, en ninguna de las entidades federativas por estar llevándose a cabo comicios federales. Salvo que se trate de las excepciones constitucionales de propaganda gubernamental, tales como servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, entre otros.

b) En caso de que los gobiernos y sus funcionarios no puedan garantizar la no difusión de las conferencias de prensa con propaganda gubernamental en las entidades federativas con campañas electorales, periodo de reflexión o jornada electoral en curso, o bien, decidan difundirlas por considerar que no contienen propaganda gubernamental, la información que se emita en dichas conferencias deberá cumplir con las siguientes características:

b.1. La información que se difunda deberá tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

podieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

b.2. En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.

b.3. La información generada durante las conferencias de prensa, organizadas por funcionarios públicos, en todo momento deberá tener fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Con la finalidad de dar mayor difusión a los criterios antes referidos, se vincula a la Secretaría Ejecutiva del INE, a través de su titular, para que, **dentro de los siguientes cinco días a la notificación de la presente resolución**, haga del conocimiento de todas las concesionarias de radio y televisión según su catálogo vigente, a la Cámara Nacional de la Radio y la Televisión, y se notifique a todos los niveles de gobierno, la presente sentencia.

El Secretario General de la Sala Superior deberá remitir la presente sentencia al Diario Oficial de la Federación para su publicación, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación.

Los criterios que clarifican las conductas analizadas en el presente asunto se harán del conocimiento general a partir de su publicación en las vías indicadas.

En consecuencia, conforme a las razones expuestas,

- Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia recurrida en lo que atañe a la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.



- Derivado de lo anterior, se **revocan** las sanciones impuestas a los recurrentes por difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, y todas las consecuencias jurídicas generadas al amparo de su ejecución o cumplimiento.

#### NOVENO. Efectos

Conforme a lo expuesto a lo largo de esta ejecutoria, esta Sala Superior procede a fijar con precisión la forma en la que han de producirse los efectos de esta sentencia, a fin de garantizar el pleno goce y efectividad de los derechos de quienes interponen los presentes recursos y, al mismo tiempo, evitar la producción de perjuicios al interés general<sup>52</sup>.

- A. Subsisten las razones por las que la autoridad responsable estimó la comisión de infracciones consistentes en la modificación y/o alteración de la pauta; vulneración al modelo de comunicación política; incumplimiento del acuerdo por el que se ordenó la adopción de una medida cautelar; así como la omisión de transmitir promocionales.

Al resultar fundados distintos agravios de los recurrentes, se **revoca la sentencia impugnada** para los efectos de que:

- i. Se valoren las pruebas presentadas respecto de su capacidad económica y se reindividualice la sanción impuesta a Canal Once.
- ii. Se emita una nueva sentencia en la que se analicen las constancias del expediente, y la autoridad responsable funde y motive adecuadamente su determinación respecto del supuesto incumplimiento de SPR a lo ordenado en la medida cautelar. En su caso, se reindividualice la sanción respectiva.

---

<sup>52</sup> Con apoyo en lo previsto en la **Tesis XXVII/2003** de rubro **RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL.** *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, páginas 55 a 57.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

- iii. Se **revoca** la sentencia recurrida, respecto al análisis del contenido de la propaganda gubernamental de las conferencias matutinas.
- iv. Se **revocan** las sanciones impuestas a las recurrentes relacionadas con la supuesta infracción a la normatividad en materia de propaganda gubernamental.
- v. Se **deja sin efectos cualquier otra consecuencia** generada con motivo de la determinación de la infracción señalada en el punto anterior.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los recursos SUP-REP-140/2019, SUP-REP-141/2019 y SUP-REP-143/2019 al diverso SUP-REP-139/2019, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

**SEGUNDO.** Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada únicamente por lo que hace a lo razonado respecto del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y el Canal Once en términos de lo razonado en el presente fallo.

**TERCERO.** Se **revoca** la sentencia recurrida, por lo que hace a la sanción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**CUARTO.** Se **ordena** a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y al Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior que procedan a la difusión de la presente ejecutoria en los términos precisados.

**NOTIFÍQUESE;** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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

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

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REP-139/2019 Y ACUMULADOS.**

Con fundamento en los artículos 187, 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, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulamos voto concurrente en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador señalados en el rubro, ya que no coincidimos con diversas consideraciones que contiene la sentencia en relación con la emisión de criterios respecto de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos por la difusión de propaganda gubernamental en conferencias de prensa difundidas durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación exponemos.

### **I. MATERIA DE LA PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.**

El acto que se controvertió en los recursos de revisión, fue la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada relativa a los procedimientos sancionadores derivados de denuncias interpuestas en contra del Presidente de la República y otros funcionarios públicos, por declaraciones emitidas en cuarenta y cuatro conferencias matutinas efectuadas de marzo a junio de dos mil diecinueve.

Es decir, se trató de un periodo que comprendió la etapa de campaña de procesos electorales que se celebraron en el año dos mil diecinueve en Aguascalientes, Baja California, Durango, Puebla, Quintana Roo y Tamaulipas.



En las denuncias se reclamó que las conferencias MAÑANERAS constituían eventos de promoción personalizada del Presidente de la República, en los que abiertamente se enaltecían logros de la administración pública federal, en periodos en los que se constitucionalmente la propaganda gubernamental se encuentra restringida únicamente servicios públicos excepcionales, como son las campañas de salud pública y educativa, entre otros.

En resumidas cuentas, se denunció que, so pretexto de realizar ejercicios informativos, las conferencias mañaneras comprendían ejercicios de simulación cuya celebración y difusión durante los procesos electorales atentaban contra los principios de equidad de las contiendas y neutralidad en el uso de recursos públicos.

En este punto, se involucró a concesionarias de radio y televisión que transmitieron las conferencias denunciadas en entidades con procesos electorales en curso, y que modificaron las pautas ordenadas por el Instituto Nacional Electoral, al transmitir de manera parcial o ininterrumpida las MAÑANERAS.

El análisis de las conferencias materia de queja, llevaron a la Sala Especializada a clasificar, por formato de realización, a las conferencias matutinas, en discursivas del Presidente de la República, en formato de preguntas/respuestas, o con la participación de otros servidores públicos.

A partir de ese criterio, la Sala Especializada determinó que no existió infracción por parte de los servidores públicos denunciados pues las conferencias comprendieron ejercicios válidos de comunicación gubernamental.

Por el contrario, la Sala Especializada tuvo por actualizada la infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, respecto de las concesionarias de radios y televisión que transmitieron de manera íntegra las conferencias con formato discursivo en entidades con proceso electoral.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

Con base a ello, la responsable impuso diversas sanciones a concesionarias que transmitieron de manera ininterrumpida, las conferencias matutinas, así como a aquéllas que modificaron o dejaron de transmitir promocionales ordenados en las pautas del Instituto Nacional Electoral, y por la inobservancia de las medidas cautelares dictadas en un principio en el procedimiento.

Derivado de ello, en los presentes recursos, son concesionarias de radio y televisión, las que recurren las sanciones que les fueron impuestas por la Sala Especializada, por lo que la materia se delimita a verificar la legalidad por cuanto a los razonamientos de la resolución controvertidas por cuanto a dichas temáticas.

### **II. DETERMINACIÓN MAYORITARIA.**

En la sentencia aprobada por unanimidad se revocó la sanción impuesta a concesionarias por la difusión de propaganda gubernamental consistente en la transmisión de conferencias mañaneras del Presidente en estados en los que transcurrían procesos electorales durante el año 2019.

Se determinó: i) Que las conferencias matutinas no son necesariamente propaganda gubernamental restringida; ii) Que es el mensaje en cada caso (*y no el formato*) lo que pudiera actualizar la restricción constitucional (*tutela a la equidad y neutralidad en elecciones*).

De igual modo, existió unanimidad en considerar que fue incorrecto que la Sala Responsable hubiera analizado de manera diferenciada la misma infracción de difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, respecto de las concesionarias y servidores públicos, reprochándosela únicamente a las primeras.

La posición unánime que recoge la sentencia es que son las y los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales, y que deben ser particularmente



escrupulosos en la etapa de campañas electorales, al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación.

A partir de lo anterior, en la sentencia se razona que las concesionarias que opten por transmitir (de manera completa o parcial) las conferencias mañaneras en entidades en las que se estén desarrollando las campañas electorales, incurrirán en un alto riesgo de trasgredir la restricción constitucional de difusión de propaganda gubernamental y, por tanto -de ser sancionadas-, al tratarse de transmisiones en vivo, y dada la imposibilidad de separar los contenidos que posiblemente actualicen la infracción constitucional, de otros de carácter informativo.

De igual forma, la sentencia delinea **criterios dirigidos a las concesionarias** para la transmisión, de conferencias o ejercicios de comunicación gubernamental similares, entre las que destacan:

- No existe obligación legal de transmitir las conferencias mañaneras o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.
- 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, respecto de los distintos actores electorales.
- Las concesionarias están obligadas a no transmitir propaganda gubernamental en entidades en las que se desarrollen las campañas electorales.
- Las concesionarias están obligadas a transmitir y no modificar las pautas ordenadas por el INE.

### **III. Disidencia en responsabilidad y criterios para servidores públicos.**

A pesar de coincidir hasta este punto con la sentencia, disentimos de los apartados finales en los que se pretende definir la responsabilidad de las y los servidores públicos por cuanto a actos de esta naturaleza, así como de los criterios que se imponen a las y los funcionarios para la definición de la

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

comunicación gubernamental durante la etapa de campañas en los procesos electorales, por las razones que exponemos a continuación.

### **i. Incongruencia**

En esencia, en dicho apartado se refiere, en principio que, en el caso no es posible atribuir responsabilidad a las y los funcionarios que realizaron, participaron y organizaron las conferencias de prensa denunciadas, debido a que no existe un reclamo ante esta Sala Superior que permita corregir lo anterior, de manera que, sería inviable jurídicamente que en estos recursos se responsabilice a sujetos que no formaron parte de la litis.

A pesar de lo anterior, se sostiene que, en aras de ofrecer certeza y seguridad jurídica, se hace necesario realizar un pronunciamiento en torno a las responsabilidades en que pueden incurrir las y los funcionarios públicos por la difusión de propaganda gubernamental en conferencias de prensa difundidas durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

En nuestro concepto, la sentencia incurre en el vicio de incongruencia al incluir el apartado materia de controversia, porque la primera consideración que se realiza en la propia resolución, por cuanto al estudio de fondo del apartado de propaganda gubernamental, consiste en delimitar la controversia únicamente a los aspectos comprendidos en los recursos, es decir, la responsabilidad de las concesionarias por la difusión de propaganda gubernamental.

Es la propia sentencia la que refiere en el primer párrafo del apartado *IV. Propaganda gubernamental y conferencias mañaneras*, lo siguiente:

*En este apartado se analizarán únicamente los motivos de agravio que plantean las concesionarias derivado de la sanción que les fue impuesta por la difusión de las conferencias mañaneras con contenido de propaganda gubernamental en periodo prohibido. Esto, dado que, son quienes acuden a esta instancia a controvertir la sentencia de la Sala Especializada debido a que resienten una*



*afectación en su esfera jurídica a partir de la sanción que les fue impuesta; sin que este análisis comprenda cuestiones que no forman parte de la litis y que tampoco fueron impugnadas por quien tuviera interés jurídico.*

A pesar de ello, dicho apartado concluye con un subapartado, en el que de **motu proprio** se incorpora un *Marco referencial para los servidores públicos*, así como una serie de criterios-directrices vinculados con elementos de comunicación gubernamental.

En nuestro concepto resulta evidente que, los razonamientos incorporados en dichos apartados exceden la litis definida en los recursos en los que son las concesionarias las que controvierten las sanciones impuestas por la difusión de propaganda gubernamental.

Es decir, la definición de este tipo de razonamientos, en los que pudiera llegarse incluso a sugerir que la actuación de los funcionarios involucrados resultó ilícita, pero de inviable sanción, se traduce en el dictado de una determinación unilateral por esta Sala Superior, que además insistimos, no guarda congruencia con lo que se sostiene en los estudios previos.

## **ii. Definición de criterios innecesarios excesivos**

Igualmente estimamos que, no resultaba procedente la definición de tales consideraciones y criterios, justificado en criterios de certeza y seguridad jurídica, pues se trata de directrices que ya están contenidas en el texto constitucional, por lo que la delimitación de las mismas, pudiera traducirse en un ejercicio excesivo de parte de esta Sala Superior.

En los apartados a que nos referimos se sostiene, entre otras cuestiones que, si algún funcionario público organiza conferencias de prensa y convoca a los medios de comunicación, es razonable pensar que lo hace para dar a conocer mensajes gubernamentales con la intención de que éstos sean difundidos, dado que esa es la función de los medios de comunicación.

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

Bajo esa premisa se concluye que cuando un funcionario público convoca a una conferencia o rueda de prensa para difundir logros, programas o proyectos de Gobierno, incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, pues la única finalidad que se puede perseguir con su convocatoria es que se replique el mensaje difundido, pero en forma de cobertura noticiosa.

Dicho apartado concluye con la definición de criterios respecto de las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos por la difusión de propaganda gubernamental en conferencias de prensa difundidas durante las campañas y hasta el día de la jornada electoral, entre las que destacan:

- Cuando un funcionario público convoca, organiza o participa, en una conferencia para difundir logros de Gobierno, incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios, prohibida durante la etapa de campañas y hasta la jornada electoral.
- En caso de que no se pueda garantizar la no difusión de las conferencias, la información que se difunda deberá tener carácter institucional y abstenerse de elementos que constituyan propaganda política, personalizada, o electoral, logros de gobierno, o emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales.
- La información generada durante las conferencias de prensa, en todo momento deberá tener fines informativos.

Las consideraciones recién expuestas, resultan contradictorias con el criterio sostenido en la propia resolución pues, la posición que se sostiene a lo largo de ésta consiste en que no puede calificarse, **a priori**, que este tipo de actos de comunicación gubernamental comprenden propaganda gubernamental.

Por el contrario, en el apartado materia de disidencia, pareciera darse un mensaje que se traduce en que las “conferencias de prensa” que celebren las y los funcionarios públicos durante la etapa de campaña y hasta la



celebración de la jornada, actualizan la figura de propaganda gubernamental.

Los criterios o directrices parten de una presunción de ilicitud en este tipo de actuaciones, lo cual, insistimos, resulta excesivo pues la tesis que se maneja a lo largo del proyecto es que será a partir del contenido y de las manifestaciones específicas proferidas en las conferencias matutinas, a partir de lo cual pudiera calificarse una probable infracción al texto constitucional.

La definición expresa de tales criterios o directrices en estos casos particulares, sí pueden traducirse en restricciones injustificadas, excesivas y en una censura previa, no solamente al derecho a la libertad de expresión de los funcionarios públicos, sino de la ciudadanía a recibir información oportuna y veraz de sus autoridades.

En este punto, la sentencia deja en claro desde los primeros estudios que, cualquier forma de comunicación gubernamental se encuentra sujeta a las directrices y prohibiciones constitucionales y legales; sin embargo, la tesis que se sostiene es que se **será en cada caso concreto** en el que las autoridades electorales estén en posibilidad de valorar la licitud de las manifestaciones de las y los funcionarios públicos que, en su caso, sean denunciadas e investigadas.

Consideramos que la contradicción del apartado no es menor, pues en este caso se encuentra involucrada una posible inferencia al derecho de la ciudadanía a estar informada.

El texto constitucional no dispone de modelos de comunicación gubernamental estandarizados, sino que, lo que en todo caso se tutela es que existan canales de comunicación que permitan a la sociedad conocer y calificar el quehacer público, sin que estos se traduzcan en un riesgo para la celebración de elecciones auténticas y la renovación de las autoridades mediante el voto libre de la ciudadanía.

## **SUP-REP-139/2019 y acumulados**

Principios y valores que ya se encuentran tutelados en los artículos 41 y 134 constitucionales, entre otros, así como en el marco legal que regula la comunicación gubernamental y las restricciones en materia de promoción personalizada, propaganda gubernamental, y respeto a los principios de equidad en las contiendas y neutralidad en el uso de recursos públicos.

Por ello, consideramos que no es nuestro papel, como tribunal constitucional, el definir modelos de actuación rígidos, que pudieran poner en riesgo valores tan fundamentales para un estado democrático, como el derecho a la información pública de la ciudadanía, y la rendición de cuentas por parte de las autoridades.

Es el marco constitucional y las disposiciones legales, a las que corresponde recoger válidamente las pautas de conducta que deben observar las autoridades y todos los participantes en el contexto de las contiendas electorales; y es en estos ordenamientos en los que deben descansar igualmente los criterios que adopte este Tribunal Electoral en la resolución de los medios de impugnación.

Es por ello que, desde nuestro punto de vista, las consideraciones que hemos referido de la sentencia aprobada por la mayoría de integrantes de la Sala Superior resultan excesivas y contradictorias, tanto con la materia de la litis, como con la posición que previamente adopta la resolución para validar el ejercicio realizado por la Sala Especializada, lo que motiva nuestro disenso con esas consideraciones.

Por lo anterior formulamos el presente voto concurrente.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

---

## SUP-REP-139/2019 y acumulados

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.