



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-210/2022

PARTE RECURRENTE: PRESIDENTE DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO
ELECTORAL DE LA SECRETARÍA
EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: ISAÍAS MARTÍNEZ
FLORES Y MARINO EDWIN GUZMÁN
RAMÍREZ

COLABORARON: SALVADOR
MONDRAGÓN CORDERO Y NANCY
GUADALUPE LÓPEZ GUTIÉRREZ

Ciudad de México, trece de abril de dos mil veintidós¹

- (1) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite **sentencia** por la que **modifica** el acuerdo emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral² del Instituto Nacional Electoral (INE), dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/OAX/169/2022.

I. ASPECTOS GENERALES

- (2) El Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó una denuncia en contra del Presidente de la República, así como el personal encargado de difundir la conferencia de prensa conocida comúnmente como *Mañanera*, al considerar que en la conferencia de dieciséis de marzo realizó manifestaciones que, a su parecer, constituyen la difusión de propaganda

¹ Salvo mención expresa, las fechas se referirán al año dos mil veintidós.

² En adelante, Unidad Técnica o autoridad responsable.

gubernamental en periodo prohibido. En el escrito se solicitó la adopción de medidas cautelares.

- (3) La Unidad Técnica emitió acuerdo por el que admitió a trámite la denuncia y negó las medidas cautelares solicitadas al considerar que, mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE³, emitió pronunciamiento respecto de vincular al Presidente de la República para que se abstenga de difundir propaganda gubernamental.
- (4) La titular de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso⁴, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República, se inconforma del referido acuerdo.

II. ANTECEDENTES

- (5) De lo narrado por el promovente y de las constancias que obran en el expediente se advierten los siguientes hechos:
- (6) **Controversia constitucional 47/2022.** El tres de marzo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó una demanda de controversia constitucional en contra del acuerdo ACQyD-INE-18/2022 de la Comisión de Quejas.
- (7) **Decreto.** El diecisiete de marzo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto emitido por el Congreso de la Unión por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- (8) **Denuncia.** El treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, el PRI presentó una queja en contra de Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de

³ En adelante, Comisión de Quejas.

⁴ En adelante, parte recurrente.

⁵ En adelante, LGIPE.



Presidente de la República, así como el personal encargado de difundir la conferencia de prensa conocida comúnmente como *Mañanera*, al considerar que en la conferencia de dieciséis de marzo realizó manifestaciones que, a su parecer, constituyen la difusión de propaganda gubernamental en el plazo que media entre la emisión de la convocatoria y el día de la jornada, en el contexto del proceso de revocación de mandato del Titular del Poder Ejecutivo Federal. La denuncia quedó radicó con la clave UT/SCG/PE/PRI/JL/OAX/169/2022, del índice de la Unidad Técnica.

- (9) **Medidas cautelares.** El treinta y uno de marzo, la Unidad Técnica admitió a trámite la denuncia y **desechó** la solicitud de dictar medidas cautelares, al considerar que, mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, la Comisión de Quejas había emitido pronunciamiento respecto de vincular al Presidente de la República para que se abstuviera de difundir propaganda gubernamental⁶; pronunciamiento que ya es definitivo y firme, al haber sido

⁶ **PRIMERO.** Se declara **procedente la adopción de medidas cautelares** solicitadas respecto de los materiales contenidos en las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, en los términos y por las razones establecidas en el Apartado A del considerando CUARTO, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se ordena al titular del Poder Ejecutivo Federal, que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda a eliminar las publicaciones contenidas en las ligas de internet <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/12/version-estenografica-reunion-con-autoridades-delpueblo-seri-desde-hermosillo-sonora> y <https://lopezobrador.org.mx/2022/02/13/versionestenografica-supervision-de-estadio-tomas-oroz-gaytan-cajeme-sonora>, así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado EFECTOS, del Apartado A del considerando CUARTO de esta resolución.

TERCERO. Se declara **procedente la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva**, para prevenir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecidas en el considerando CUARTO, Apartado B, de la presente resolución.

CUARTO. Se ordena al Presidente de la República, se abstenga, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, salvo que se trate de campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso, para lo cual deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato.”

confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la resolución recaída al expediente SUP-REP-37/2022.

Precisó que ello no era obstáculo para que esta autoridad investigara el posible incumplimiento a las medidas cautelares referidas, derivado de las manifestaciones vertidas por Andrés Manuel López Obrador durante la conferencia mañanera de dieciséis de marzo.

(10) **Acuerdo de incumplimiento.** El uno de abril, la Unidad Técnica determinó el incumplimiento de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas, mediante el referido acuerdo ACQyD-INE-18/2022.

(11) **Demanda.** El ocho de abril, la parte recurrente interpuso el presente recurso para controvertir la resolución descrita en el punto anterior.

III. TRÁMITE

(12) **Turno.** Mediante acuerdo de nueve de abril se turnó el expediente **SUP-REP-210/2022**, a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷.

(13) **Radicación.** El magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.

(14) **Cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor admitió a trámite la demanda, declaró el cierre de instrucción y ordenó emitir el proyecto de resolución.

IV. COMPETENCIA

(15) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento

⁷ En adelante, Ley de Medios.



especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional⁸.

V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

- (16) Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁹ 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.

VI. PROCEDENCIA

- (17) **Forma.** En la demanda se precisa el órgano responsable, la resolución impugnada, los hechos, los agravios, las pruebas ofrecidas y tiene firma autógrafa.
- (18) **Oportunidad.** Se colma dicho requisito, toda vez que el acuerdo impugnado se emitió el uno de abril y le fue notificado el cuatro de abril siguiente¹⁰, en tanto que la demanda se presentó el ocho de abril, por lo que es evidente que se presentó dentro de los cuatro días¹¹.
- (19) **Legitimación y personería.** El recurso fue interpuesto por la consejera adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, quien lo acredita con la copia certificada de su nombramiento, por lo que se tiene por acreditado el requisito, en representación del presidente de la República y del coordinador general de Comunicación Social y vocero del gobierno de la República. Personería que fue reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

⁸ Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX de la Constitución General; 164 a 166 y 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2 de la Ley de Medios.

⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.

¹⁰ Por así referirlo en la demanda la parte recurrente y la responsable no controvertir esa afirmación.

¹¹ El plazo genérico de cuatro días para impugnar acuerdos generados durante la tramitación de los procedimientos sancionadores ha sido sostenido por esta Sala Superior en los expedientes SUP-REP-54/2022 y SUP-REP-126/2021, entre otros.

(20) **Interés.** Se cumple el requisito, en tanto que la parte recurrente aduce que el acuerdo impugnado le causa un perjuicio.

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

VII. CONSIDERACIONES DE LA RESPONSABLE

(22) La Unidad Técnica consideró que existió un incumplimiento a la medida cautelar emitida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, conforme con lo siguiente:

- El referido acuerdo derivó de la existencia de actos que podrían resultar antijurídicos cometidos por el presidente de la República durante la realización de dos eventos, dado que formuló manifestaciones que, bajo la apariencia del buen derecho, podrían ser consideradas como propaganda gubernamental (cuestión que se encuentra prohibida durante el procedimiento de revocación de mandato).
- Preciso que los motivos de inconformidad hechos valer por el denunciante, consistieron esencialmente, en la emisión de posicionamientos por parte del Presidente de la República, así como de personal a su cargo, durante la conferencia matutina de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, los cuales hacen alusión a distintos logros de gobierno, así como a la construcción de obra pública y la dispersión de apoyos precedentes de programas sociales federales.
- De acuerdo con el acta de inspección a la liga electrónica https://www.youtube.com/watch?v=OAlninoUN_g, instrumentada por la Unidad Técnica, en la que se inserta audiovisual correspondiente a la *mañanera* de dieciséis de marzo de dos mil veintidós, se desprende que, aun cuando el dieciséis de marzo, el Titular del Ejecutivo Federal ya tenía conocimiento de la medida cautelar que la Comisión de Quejas ordenó en vía de tutela preventiva, el propio Presidente de la República y personal a su cargo realizaron diversas manifestaciones encaminadas a resaltar logros, programas y acciones del gobierno que encabeza, así como la realización de obra pública, específicamente en los temas siguientes:
 - Realización de obra pública, específicamente el aeropuerto Felipe Ángeles.
 - Operación de programas sociales, concretamente *Escuelas de tiempo completo*.
 - Combate a la corrupción dentro de la Secretaría de Marina Armada de México.



- Administración de puertos y aduanas marítimas por parte de la Secretaría de Marina Armada de México.
 - Realización de acciones para la consolidación del Banco del Bienestar.
 - Realización de gestiones con el Gobierno de los Estados Unidos de América, para obtener la estancia legal de migrantes mexicanos en su territorio.
 - Entrega de recursos provenientes de programas sociales a las autoridades electas por medio de usos y costumbres en el estado de Oaxaca.
- Consideró que, no obstante el conocimiento que tiene el titular del Ejecutivo Federal de las obligaciones constitucionales y legales de abstenerse de difundir propaganda gubernamental durante el período comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril del año en curso, así como de lo proveído por la Comisión de Quejas, a través del acuerdo ACQyD-INE-18/2022 ha seguido realizando actos que, podrían ser infractores de las prohibiciones citadas, lo que constituye una sistemática línea de actuación del servidor público mencionado.
- Al respecto, para la Unidad Técnica convenía recordar lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-20/2022, en el sentido de que la Comisión de Quejas ha conocido de diversos asuntos en los cuales el Presidente de la República se ha colocado en situaciones de posible ilicitud por la emisión de expresiones, opiniones o llamados realizados en espacios públicos (incluida, la difusión de propaganda gubernamental en periodos en los que se encuentra prohibido) relacionados con procesos de participación ciudadana.
- La Unidad Técnica recordó que esta Sala Superior, mediante las sentencias recaídas a los expedientes SUP-REP-57/2022, SUP-REP-71/2022 y SUP-REP-97/2022, entre otras cuestiones, consideró que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cuenta con la facultad de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas durante la tramitación de los procedimientos sancionadores, en términos de los artículos 51, párrafo 2, y 459, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- La Unidad Técnica consideró justificado, oportuno y necesario reiterar, de nueva cuenta al Presidente de la República, que, acorde con lo dispuesto por el orden jurídico mexicano y lo mandado por la Comisión de Queja, debe abstenerse bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato que se encuentra en curso, así como cualquiera que pueda configurar propaganda gubernamental del propio Titular del Poder Ejecutivo, así como de otras áreas y dependencias a su cargo, salvo que se trate de campañas de

información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil, lo anterior, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril.

- Para tales efectos el Presidente de la República deberá revisar, ajustar, adecuar, modificar o actualizar sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, se encuentre ajustado a los principios constitucionales, sin interferir en el proceso de revocación de mandato.
- La Unidad Técnica apercibió, nuevamente, al presidente de la República, respecto a que, de incumplir en sus términos los acuerdos ACQyD-INE-13/2022 y ACQyD-INE-18/2022, se le impondría una amonestación pública como medida de apremio, con fundamento en la normativa que estimó aplicable.
- Lo anterior, con independencia de que se emplace por la conducta analizada en el acuerdo controvertido.
- Todo ello, acorde con el criterio de esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-54/2022, en el sentido de que la Unidad Técnica cuenta con las atribuciones para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas, así como para imponer medidas de apremio en caso de su incumplimiento.
- Ante el incumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, la Unidad Técnica tuvo en consideración las siguientes premisas:
 - En el referido acuerdo, se ordenó al Presidente de la República, abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados logros y actividades de gobierno, que puedan considerarse propaganda gubernamental, en el periodo comprendido entre el cuatro de febrero y el diez de abril, ambos del año en curso.
 - De acuerdo con los criterios de esta Sala Superior, se entiende por propaganda gubernamental, los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores públicos para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aprobación.
 - De la transcripción de la conferencia matutina del dieciséis de marzo, a juicio de la Unidad Técnica, solo las partes enfatizadas por medio del uso de negritas y subrayado podrían configurar la difusión de propaganda gubernamental.
- Para asegurar el cumplimiento a la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas, a través del acuerdo ACQyD-INE-18/2022, se



requirió al Presidente de la República, por conducto del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal; y a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, a efecto de que, por sí o a través del o los servidores públicos facultados para ello, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, modifique o edite el contenido de la liga electrónica https://www.youtube.com/watch?v=OAlninoUN_g, así como de cualquier otra plataforma oficial del Presidente de la República o del Gobierno de México, concernientes a la conferencia matutina del dieciséis de marzo del año en curso.

- Ello, a modo de que se eliminaran las referencias o posicionamientos en torno a logros, acciones y programas de gobierno, que pudieran configurar propaganda gubernamental conforme con las premisas del acuerdo, con el apercibimiento que, de no hacerlo, se les impondrá como medida de apremio una amonestación pública.
- Indicó que dicha determinación es acorde con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-71/2022, respecto al presunto incumplimiento del acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-18/2022, relativo a aparente ilegalidad de la difusión de propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato que se encuentra en curso, a través de la difusión de las conferencias mañaneras habitualmente realizadas por el Titular del Ejecutivo Federal.
- Ello, porque en dicha ejecutoria se concluyó, entre otras cuestiones, que esta Unidad Técnica debe tomar en cuenta la materia y alcance de las medidas cautelares cuyo cumplimiento supervisa, de manera que se eliminen de un determinado contenido los fragmentos que se ajusten a la hipótesis de ilegalidad planteada por la Comisión de Quejas en el acuerdo respectivo, pero reconociendo la posibilidad de que permanezcan y se difundan aquellas partes que no estén estrictamente vinculadas con las medidas cautelares respectivas.

VIII. PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE ACTORA

(23) La parte recurrente endereza sus motivos de disenso en los siguientes aspectos:

- Indebida interpretación del concepto de propaganda gubernamental
- Falta de competencia de la Unidad Técnica

- Inconstitucionalidad del artículo 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE¹²
- Inconstitucionalidad del artículo 35 del Reglamento
- Indebida escisión del procedimiento administrativo sancionador
- Vulneración de las formalidades esenciales del procedimiento porque no se le otorgó garantía de audiencia
- Indebida fundamentación y motivación
- Incongruencia del acuerdo impugnado
- Determinación irracional del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada.

IX. PLANTEAMIENTO DEL CASO

Pretensión y causa de pedir

- (24) La **pretensión** de la parte recurrente es que se revoque el acuerdo emitido por la Unidad Técnica, y se dejen sin efectos las medidas emitidas para asegurar el cumplimiento de las medidas cautelares, previamente establecidas por la Comisión de Quejas, para que se abstuviera de realizar expresiones, manifestaciones o actos que pudieran constituir propaganda gubernamental, durante el periodo comprendido del tres de febrero al diez de abril, en el cual se desarrolla el proceso de revocación de mandato en curso.
- (25) La **causa de pedir** la sustenta en que el acuerdo impugnado afecta indebidamente los derechos de la parte recurrente, dado que, desde su perspectiva, la Unidad Técnica carece de competencia para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares determinadas por la Comisión de Quejas, así como la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, ante la inexistencia de un procedimiento legal para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares previamente emitidas, así como para imponer diversas medidas de apremio ante el posible incumplimiento de esas cautelares; aunado a que, en el caso, las manifestaciones motivo

¹² En adelante, Reglamento.



de incumplimiento no constituyen propaganda gubernamental, sino expresiones realizadas en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en presidente de la República.

Metodología

- (26) El estudio se abordará en primer término, respecto de aquellos planteamientos sobre la competencia de la autoridad y la inconstitucionalidad de la norma; posteriormente, los reclamos vinculados con la legalidad del acuerdo impugnado. Dicho estudio no genera perjuicio para la parte recurrente, ya que lo fundamental es que su inconformidad sea analizada en su integridad¹³.

X. MATERIA DE LA CONTROVERSIA

- (27) A juicio de esta Sala Superior se debe emitir un pronunciamiento de fondo debido a que la controversia radica, precisamente, en que la Unidad Técnica, en el acuerdo impugnado, determinó aperebrir, nuevamente, al presidente de la República, respecto a que, de incumplir en sus términos los acuerdos ACQyD-INE-13/2022 y ACQyD-INE-18/2022, se le impondría una **amonestación pública** como medida de apremio, con fundamento en la normativa que estimó aplicable. Aunado a que, en concepto de la parte recurrente, fue indebido que se le conminara por el supuesto incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-13/2022.
- (28) En esta instancia, la parte recurrente considera que fue ilegal la determinación emitida por la Unidad Técnica, la cual controvierte en diferentes aspectos, tanto por su constitucionalidad como por la legalidad del acto.
- (29) Ahora bien, en la doctrina constitucional se ha sostenido que el principio de legalidad en materia electoral es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones

¹³ De acuerdo con el criterio que informa la tesis de jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

- (30) En esos términos, el artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, de la Constitución General, establece la obligación a cargo de las autoridades (poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno) para que, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato (desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada) deberán suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, exceptuando las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.
- (31) Conforme a lo anterior, es un hecho notorio que el pasado diez de abril se llevó a cabo la jornada de la revocación de mandato y con ello, la conclusión de la prohibición constitucional de difusión de la propaganda gubernamental.
- (32) Sin embargo, ello no implica que el presente medio de impugnación ya no pueda analizarse en esta instancia debido a que, en el acuerdo impugnado, entre otras cuestiones, se conminó al Ejecutivo Federal a cumplir en sus términos los acuerdos ACQyD-INE-13/2022 y ACQyD-INE-18/2022, con el apercibimiento de imponerle una **amonestación pública** en caso de incumplimiento; de ahí que, sea necesario, precisamente, que en el fondo de analice la constitucionalidad y legalidad del acto impugnado por los supuestos vicios que plantea la parte recurrente y las posibles consecuencias que estos asuntos puedan tener en todo el procedimiento de revocación de mandato.
- (33) Además, esta forma de proceder es congruente con el sistema de medios de impugnación al asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad en cada uno de los actos emitidos.



- (34) Con ello esta Sala Superior, -como órgano cúspide-, tiene la oportunidad de pronunciarse respecto de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones que deriven del proceso de revocación de mandato.
- (35) Por otra parte, se cumple con el mandato contenido en el artículo 55, fracción I, de la Ley Federal de Revocación de Mandato, que dispone corresponde al Tribunal Electoral, resolver los medios de impugnación que se presenten para controvertir los resultados de los procesos de revocación de mandato, así como las determinaciones del Instituto sobre la misma materia.
- (36) Finalmente, debe considerarse que esta Sala Superior, tiene la competencia para realizar el cómputo final de la votación del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas todas las impugnaciones que se hubieren interpuesto, así como para emitir la declaratoria de validez de la revocación de mandato.
- (37) Conforme a estas razones, se estima que se debe proceder al estudio de los planteamientos que hace valer la parte recurrente, a fin de favorecer el acceso a la justicia y privilegiar la finalidad de ejercer el control de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia del proceso de revocación de mandato, en cada una de sus etapas y de cada uno de sus actos.

XI. CUESTIÓN PREVIA

- (38) La parte recurrente solicita a este órgano jurisdiccional que se abstenga de resolver el recurso de revisión, debido a la presentación de la demanda de controversia constitucional 47/2022¹⁴ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁵ relacionada con la resolución de la Comisión de Quejas emitida en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 (materia de incumplimiento de este

¹⁴ Con clave 47/2022. Se hace constar que mediante acuerdo del 4 de marzo se ordenó la integración y turno del expediente. Información pública disponible en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2022-03-09/MP_ContConst-47-2022.pdf

¹⁵ En adelante, Suprema Corte.

recurso), así como de los efectos y consecuencias jurídicas que deriven de su aplicación.

- (39) Como esta Sala Superior ya lo ha sostenido en sus precedentes **SUP-REP-54/2022**, **SUP-REP-71/2022**, **SUP-REP-97/2022** y **SUP-REP-174/2022**, en los mismos términos, **es improcedente** la solicitud formulada, porque esta Sala Superior puede resolver la controversia sin invadir la esfera de competencia de la Suprema Corte y en absoluto respeto a las facultades de ésta, pues se trata de medios de impugnación con un objeto y una finalidad diversa.
- (40) En efecto, se ha considerado que este órgano jurisdiccional puede resolver las impugnaciones que se le formulan y que están comprendidas en el ámbito material de su competencia, con independencia de la presentación de una controversia constitucional ante la Suprema Corte en contra de los mismos actos de autoridad. Se respeta la esfera de competencia y las facultades de la Suprema Corte, porque se está ante medios de impugnación con un objeto diverso.
- (41) Las controversias constitucionales competencia de la Suprema Corte tienen como objeto resolver conflictos entre diferentes poderes y órganos del estado, mientras que los medios de impugnación en materia electoral buscan garantizar la regularidad de la actuación de las autoridades electorales, así como el debido ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En consecuencia, es viable que ambas autoridades jurisdiccionales, en pleno respeto de sus ámbitos de competencia, resuelvan los asuntos interpuestos ante ellas, atendiendo a sus respectivos ámbitos de competencia y a las finalidades de los medios de impugnación, cuyo conocimiento les atribuye la Constitución General.
- (42) En un apartado previo se justificó la competencia material de esta Sala Superior para conocer del recurso, por lo que la situación expuesta por los recurrentes no es un impedimento para emitir esta resolución, porque se deben garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de



revocación de mandato, en términos de los artículos 41, base VI, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General.

- (43) En segundo lugar, esta conclusión se refuerza porque en la controversia constitucional 47/2022 se reclama un acto de autoridad distinto al que es materia de revisión en estos recursos. Por tanto, bajo una argumentación a mayoría de razón, se reitera que no es jurídicamente viable acoger la solicitud formulada, debido a que las impugnaciones señaladas no solo tienen objetos diversos, sino que conllevan un reclamo en relación con resoluciones electorales diferentes.

XII. DECISIÓN

- (44) A juicio de esta Sala Superior, los motivos de disenso son, por una parte, **infundado**, en otra, **fundado** y suficiente para modificar el acuerdo impugnado.

Es **infundado** los motivos de disenso vinculados con la competencia de la autoridad responsable y la constitucionalidad de la norma; en los restantes motivos de agravios vinculados con la legalidad del acuerdo impugnado se desestiman.

Se considera **fundado** el agravio relativo a que la Unidad Técnica indebidamente, determinó reiterarle nuevamente al Presidente de la República de que debería de abstenerse de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como de apercibirlo nuevamente de imponerle una medida de apremio en caso de no dar cumplimiento, en sus términos, al acuerdo ACQyD-INE-13/2022, dado que, la materia del acuerdo objeto de supuesto incumplimiento era el diverso acuerdo ACQyD-INE-18/2022, mediante el cual se emitieron medidas cautelares para que el señalado Presidente de la República, se abstuviera de realizar manifestaciones o expresiones que pudieran constituir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato. Razón por la cual, es procedente modificar el acuerdo ahora impugnado.

XIII. ESTUDIO DEL CASO

a) Incompetencia de la Unidad Técnica e inconstitucionalidad de la norma

(45) En la demanda se formulan los siguientes agravios:

- Se debe revocar lisa y llanamente el acto recurrido, porque vulneró el principio de seguridad jurídica, dado que la autoridad responsable carece de atribuciones legales para conocer y resolver sobre cuestiones relativas al cumplimiento de una medida cautelar emitida por la Comisión de Quejas.
- Los órganos competentes para conocer de los procedimientos sancionadores son el Consejo General y tratándose de medidas cautelares la Comisión de Quejas, mientras que la Unidad Técnica solo debe integrar un expediente que deberá ser remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora.
- Las facultades otorgadas a la autoridad responsable en la LGIPE son de una autoridad instructora o de mero trámite, pero no para conocer y resolver el supuesto incumplimiento de las medidas cautelares emitidas por otra autoridad.
- La autoridad responsable sustentó su determinación el artículo 41 del Reglamento, el cual es contrario a las facultades que le otorga la LEGIPE, y con ello se vulneró el principio de reserva de ley, en virtud de que se pretende dotar de atribuciones a la autoridad responsable que no le confirió el legislador para conocer y aplicar medidas de apremio con lo cual se evidencia su ilegalidad.
- El principio de reserva de ley impide que la facultad reglamentaria aborde materias exclusivas de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; es decir, no se puede modificar o ir más allá del contenido de una ley formal y materialmente legislativa.
- En la LGIPE, así como en la Ley Federal de Revocación de Mandato no se prevé un procedimiento que regule el cumplimiento de las medidas cautelares y tampoco se establece la imposición de medidas de apremio, como indebidamente se desarrolla en los artículos 35 y 41 del Reglamento.
- La autoridad administrativa pretendió otorgarse herramientas coercitivas o sancionadoras para hacer cumplir sus determinaciones, lo cual rompe con el principio de reserva de ley establecidos en los artículos 14 y 17 constitucionales, puesto que las medidas de apremio son atribuciones reservadas al Congreso de la Unión que la autoridad administrativa no puede usurpar.



- Resulta contrario a los principios constitucionales que las medidas de apremio no tengan sustento legal y solo se fundamenten en un reglamento expedido por el INE en el cual se pretende aplicar de manera supletoria disposiciones legales que no deben considerarse.

(46) Es **ineficaz** el agravio porque se actualiza la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, debido a que esta Sala Superior en el recurso **SUP-REP-97/2022** (en el analizó el acuerdo emitido por la Unidad Técnica¹⁶, relativo al incumplimiento de la medida cautelar¹⁷ emitida en el acuerdo **ACQyD-INE-18/2022** de la Comisión de Quejas), que está vinculada con el acuerdo aquí impugnado (precisamente sobre el incumplimiento del citado acuerdo ACQyD-INE-18/2022), ya se pronunció en el sentido que la Unidad Técnica sí cuenta con competencia para emitir el acuerdo impugnado, en la medida que los artículos 35 y 41 del Reglamento, son acordes al principio constitucional de legalidad¹⁸.

Marco de referencia

(47) La eficacia refleja de la cosa juzgada se actualiza cuando, a pesar de no existir plena identidad entre los sujetos, objeto y causa de la pretensión, entre ambos litigios, existe, sin embargo, identidad en lo sustancial o dependencia jurídica.

Lo anterior, por tener una misma causa, hipótesis en la cual, el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo, de modo que las partes de éste quedan vinculadas por la primera sentencia¹⁹.

Caso concreto

(48) En este caso, se considera que se actualiza la eficacia refleja conforme a los siguientes elementos:

- **La existencia de un proceso resuelto con sentencia que ha causado ejecutoria y de otro proceso en trámite.** En este caso se actualiza porque el treinta de marzo, la Sala Superior resolvió el recurso SUP-REP-97/2022.

¹⁶ Dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022.

¹⁷ En su vertiente de tutela preventiva.

¹⁸ En similares términos se resolvió el recurso SUP-REP-57/2022.

¹⁹ Conforme a la tesis de jurisprudencia 12/2003, de rubro: "**COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA**".

- **El objeto de los dos procedimientos debe ser conexo.** Hay conexidad porque en el señalado recurso se desestimó el agravio respecto a que la falta de competencia de la Unidad Técnica, así como la constitucionalidad de los artículos 35 y 41 del Reglamento.
- **Las partes del segundo medio de impugnación deben quedar obligadas con la ejecutoria del primero.** Se cumple porque el presente juicio la parte recurrente controvierte la falta de competencia de la Unidad Técnica, así como la constitucionalidad de los artículos 35 y 41 del Reglamento.
- **En ambos casos se presenta un hecho o situación que constituye un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del nuevo litigio.** También se configura este elemento porque en el presente asunto se debe resolver si la Unidad Técnica resultaba competente para emitir el acto, así como la constitucionalidad de los artículos 35 y 41 del Reglamento.
- **En la sentencia ejecutoriada se debe sustentar un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico.** De igual manera se cumple este elemento porque la Sala Superior ya se pronunció sobre el planteamiento de la parte recurrente en el presente recurso.

(49) **Para resolver el segundo medio de impugnación, se requiere asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo resuelto.** Esto también se cumple, puesto que en el presente recurso que se resuelve también se debe pronunciar respecto a la falta de competencia de la Unidad Técnica, así como la constitucionalidad de los artículos 35 y 41 del Reglamento. Efectivamente, en dicho precedente, la parte recurrente solicitaba la



inaplicación de los artículos 35²⁰ y 41²¹ del Reglamento, al considerar que resultan contrarios a la Constitución general; así como la falta de competencia de la Unidad Técnica. Esta Sala Superior desestimó los motivos de disenso.

- (50) En el estudio del caso, de manera previa, se destacó que esta Sala Superior ha considerado que el procedimiento especial sancionador es la vía adecuada para conocer de los posibles ilícitos que se materialicen en el

²⁰ Artículo 35. Medios de apremio

1. Los medios de apremio constituyen instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del Instituto que sustancien el procedimiento pueden hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos o determinaciones, señalándose los siguientes:

I. Amonestación pública;

II. Multa que va desde las cincuenta hasta las cinco mil Unidades de Medida y Actualización (UMA). La misma se cobrará de conformidad con lo establecido en el párrafo 7 del artículo 458 de la Ley General;

III. Auxilio de la fuerza pública, y

IV. Arresto hasta por 36 horas, con el apoyo de la autoridad competente.

2. De ser procedente la aplicación de cualquiera de los medios de apremio, contemplados en las fracciones III y IV del párrafo 1 del presente artículo, se hará de conocimiento a las autoridades competentes para que procedan a su aplicación.

3. Los medios de apremio deberán ser aplicados, previo apercibimiento, a las partes, sus representantes y, en general, a cualquier persona, con el propósito de hacer cumplir las determinaciones de los órganos sustanciadores o resolutores, actuando de manera colegiada o unitaria.

4. Para la imposición del medio de apremio debe estar acreditado el incumplimiento del sujeto vinculado a alguna de las determinaciones de los órganos del Instituto, y es necesario que se notifique el acuerdo en el que se establezca el apercibimiento, precisando que en el supuesto que no se desahogue en tiempo y forma lo requerido, se le aplicará una de las medidas de apremio previstas en el presente artículo.

5. Si la conducta asumida pudiese constituir algún delito, el Secretario, a través de quién él determine, instrumentará el acta correspondiente, misma que se hará del conocimiento de la autoridad competente, para que proceda conforme a derecho. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad del órgano resolutor de ordenar las vistas correspondientes al resolver las quejas o denuncias presentadas.

6. Con independencia de los medios de apremio que se puedan imponer para hacer eficaces las determinaciones dictadas, se dará inicio del procedimiento sancionador que corresponda por la afectación a las normas de orden público derivado del incumplimiento o contumacia del sujeto obligado.

7. Por cuanto hace a los órganos del Instituto, así como a las autoridades y los notarios públicos, las medidas de apremio se aplicarán sin perjuicio de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse.

²¹ Artículo 41. Del incumplimiento

1. Cuando la Unidad Técnica u órgano desconcentrado tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, aplicará alguno de los medios de apremio en términos del artículo 35 de este Reglamento, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de medida cautelar respectiva.

2. Con independencia de que la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, y de la posible existencia de cualquier otra forma de responsabilidad, la Unidad Técnica podrá dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar dictada.

3. Para tales fines, los órganos y áreas del Instituto darán seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas, e informarán al Secretario y al Presidente de la Comisión, de cualquier incumplimiento.

contexto del desarrollo del procedimiento de revocación de mandato, como es el caso de la difusión indebida de propaganda gubernamental o el uso indebido de recursos públicos para su promoción²².

(51) Así, debe atenderse a la normativa que rige ese tipo de procedimientos (como la LGIPE), incluyendo lo relativo a la adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas²³, tomando en consideración que el artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato establece que le corresponde al INE vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la propia ley, en los términos de la LGIPE.

(52) Al respecto, la Suprema Corte²⁴ consideró que el artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato era inconstitucional, debido a que se traducía en una omisión legislativa de carácter relativo por cuanto a la implementación del régimen de responsabilidades por infracciones a dicho ordenamiento. Por ello, se estableció que el órgano legislativo debía prever un régimen integral y adecuado de responsabilidad por tales faltas, ya sea que se desarrollara en el mismo ordenamiento, o bien, de insistir en una remisión a otra ley, que se adecuara para dotar de operatividad plena a un régimen sancionatorio.

(53) No obstante, se precisó que, con el fin de no afectar el proceso de revocación en curso, la declaración de invalidez del artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, operará a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós, fecha en la que concluye el primer periodo de sesiones correspondiente al año en curso. Consecuentemente, se determinó que, mientras se materialice el cumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte, las autoridades y los tribunales están en aptitud de aplicar las sanciones y los procedimientos previstos en la LGIPE y que resulten exactamente aplicables al caso concreto.

²² Sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-20/2022 y acumulados, SUP-REP-54/2022, así como SUP-REP-71/2022.

²³ Sentencias emitidas en los recursos SUP-REP-449/2021; SUP-REP-473/2021 y acumulado, así como SUP-REP-496/2021, relacionados con manifestaciones del presidente de la República.

²⁴ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021.



- (54) Por estas razones, **en el estudio del asunto se adopta como premisa** que en este tipo de controversias se debe atender a la normativa que rige el procedimiento especial sancionador. Esta conclusión se refuerza con el artículo 37 de los Lineamientos para la organización de la Revocación de Mandato emitidos por el INE, en el que se precisa que las vulneraciones a la prohibición del uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato serán conocidas por el INE a través del procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y en el Reglamento.
- (55) En lo que interesa, es importante destacar que el principio de legalidad se encuentra previsto de manera genérica en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución General; y, en relación concreta con el desarrollo de la función electoral, en sus artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado A, primer párrafo, y 116, fracción IV, inciso b).
- (56) La Suprema Corte ha considerado que el principio de legalidad en materia electoral es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo²⁵.
- (57) De manera paralela al principio de legalidad, tanto en la Constitución general como en diversos ordenamientos legales se ha reconocido la facultad reglamentaria a favor de los órganos de la administración pública o de carácter autónomo, la cual consiste en la aptitud de emitir actos materialmente legislativos, con características de generalidad, abstracción e impersonalidad, y responde a la necesidad de que determinados órganos establezcan un marco normativo que les permita desempeñar de manera adecuada las atribuciones que les concede la ley.
- (58) Esta potestad reglamentaria es congruente con el principio de legalidad en la medida en que está supeditada a que exista una disposición

²⁵ De acuerdo con la tesis de jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro "FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO".

constitucional o legal que la prevea²⁶, además de que debe desplegarse conforme a ciertos límites. De esta manera, como punto de partida para verificar la validez del ejercicio de una facultad reglamentaria, es necesario identificar el marco normativo que la sustenta.

- (59) Cabe destacar que, en cuanto a los límites a los que se deben sujetar las autoridades administrativas en el ejercicio de su facultad reglamentaria, la Suprema Corte ha señalado que el primer límite es el subprincipio de reserva de ley, el cual se presenta cuando “una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta [...]”²⁷.
- (60) Asimismo, la Suprema Corte ha establecido que el subprincipio de subordinación jerárquica consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria “no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar”.
- (61) Esta Sala Superior considera que **no les asiste la razón a los recurrentes, debido a que los artículos 35 y 41 del Reglamento se adoptaron como un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del Consejo General del INE**, pues implican un desarrollo de las bases legales del procedimiento sancionador en materia electoral.
- (62) Conforme a la justificación descrita, en el estudio del asunto se adopta como premisa que en este tipo de controversias se debe atender a la

²⁶ Conforme a la tesis de jurisprudencia 1/2000, de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA”.

²⁷ En términos de la tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.



normativa que rige el procedimiento especial sancionador en materia electoral.

- (63) Con base en el artículo 41, párrafo tercero, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución General, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, como una de sus atribuciones, el artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE contempla la aprobación y expedición de los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades. Por otra parte, en el inciso ii) del mencionado precepto legal se establece la facultad de emitir un reglamento de quejas.
- (64) El artículo 459 de la LGIPE establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores son el Consejo General, la Comisión de Quejas y la Unidad Técnica, esto es, de la normativa expuesta se desprende el **reconocimiento expreso de una facultad reglamentaria del Consejo General del INE en materia de quejas y procedimientos sancionadores.**
- (65) De esta manera, se advierte que el Reglamento se emitió en ejercicio de tal facultad reglamentaria. Tal como se ha señalado, el acuerdo controvertido se emitió con fundamento en los artículos 35 y 41 de dicha normativa.
- (66) En el artículo 35, párrafo 1, del Reglamento se dispone que los medios de apremio son instrumentos jurídicos a través de los cuales los órganos del INE que sustancien el procedimiento pueden hacer cumplir coercitivamente sus requerimientos o determinaciones, de entre los cuales se encuentran: **i)** la amonestación pública; **ii)** una multa de cincuenta hasta cinco mil unidades de medida y actualización; **iii)** el auxilio de la fuerza pública, y **iv)** el arresto hasta por treinta y seis horas.
- (67) Mientras que en el artículo 41, párrafo 1, del Reglamento se dispone que, cuando la Unidad Técnica tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la Comisión, aplicará alguno de los medios de apremio en términos del artículo 35, de conformidad con el apercibimiento realizado en el acuerdo de la medida cautelar.

- (68) La parte recurrente alega que las disposiciones expuestas contravienen el principio de legalidad, en la vertiente de reserva de ley, debido a que en la Ley Federal de Revocación de Mandato y en la LGIPE no se contempla una vía incidental para revisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión de Quejas, ni la posibilidad de imponer medidas de apremio.
- (69) Esta Sala Superior advierte que **las disposiciones controvertidas encuentran cobertura en el despliegue de la facultad reglamentaria por parte del Consejo General del INE**, considerando que la legislación reconoce expresamente esa atribución con respecto a la regulación de las quejas y procedimientos sancionadores en materia electoral.
- (70) En tal sentido, esta autoridad jurisdiccional no identifica ninguna disposición constitucional que establezca de forma explícita que la regulación relativa a los procedimientos sancionadores en el marco de los procesos electorales esté reservada a la legislación de la materia.
- (71) En la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución General solo se señala que le corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las leyes generales que distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas en las materias de partidos políticos, organismos y procesos electorales, conforme a las bases constitucionales.
- (72) Por el contrario, según se ha expuesto, la propia LGIPE establece expresamente que el Consejo General del INE puede desplegar su facultad reglamentaria en materia de quejas y procedimientos sancionadores, lo cual comprende los aspectos relativos a su tramitación.
- (73) Por otra parte, la parte recurrente sostiene que se contraviene el principio de tipicidad, debido a que las infracciones electorales y las sanciones correspondientes deben estar previstas en una ley en sentido formal y material. Si bien este Tribunal Electoral ha reconocido ese alcance del principio de legalidad y su aplicabilidad en el régimen administrativo



sancionador electoral²⁸, lo cierto es que los recurrentes parten de una premisa equivocada, debido a que las medidas de apremio propiamente no implican una sanción derivada de la determinación de la responsabilidad por la actualización de una infracción electoral.

- (74) Esta Sala Superior ha considerado que los medios de apremio no constituyen sanciones para las partes, sino medidas procesales dirigidas a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado, tanto en cualquiera de las resoluciones emitidas durante la instrucción como en la resolución final que se dicte en el procedimiento²⁹. Lo anterior se refuerza si se atiende al párrafo 2 del artículo 41 del Reglamento, en el sentido de que, con independencia de la determinación sobre la imposición de los medios de apremio, la Unidad Técnica podrá iniciar un nuevo procedimiento para la investigación del supuesto incumplimiento a la medida cautelar.
- (75) De este modo, el deslinde de una responsabilidad por el desacato de una medida cautelar y la sanción correspondiente es una cuestión que se resuelve en un diverso procedimiento sancionador y que, por ende, es independiente de la determinación cuya única finalidad es hacer efectiva la medida cautelar. Por tanto, contrario a lo argumentado por el recurrente, no hay un imperativo constitucional de que las medidas de apremio en el marco de los procedimientos sancionadores y la facultad de imponerlas estén previstas en la legislación respectiva.
- (76) Adicionalmente, la validez de la normativa controvertida no solo obedece a la amplia facultad reglamentaria del INE en materia de quejas y denuncias, sino sobre todo a que el contenido de los artículos 35 y 41 del Reglamento únicamente tienen por finalidad desarrollar el contenido de diversas disposiciones de la LGIPE y dotarlas de efectividad, por lo cual son válidas.
- (77) En el caso, la atribución de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión se corresponde con la naturaleza de

²⁸ De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 7/2005, de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES".

²⁹ Véase la sentencia SUP-REP-196/2016.

la **competencia material de la Unidad Técnica** para la tramitación de los procedimientos sancionadores, en términos de los artículos 51, párrafo 2, y 459, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE.

- (78) En otras palabras, de conformidad con el diseño vigente, la verificación del debido cumplimiento de las medidas cautelares puede considerarse como parte del trámite de los procedimientos sancionadores. Esto es así, considerando la finalidad propia de tales medidas, pues suelen adoptarse de manera inmediata a la admisión de la queja o en cualquier otro momento, para evitar que se produzcan daños irreparables a los principios rectores o bienes jurídicos tutelados en la materia electoral, y se mantienen durante la sustanciación de las distintas etapas del procedimiento sancionador y hasta en tanto se dicte una resolución que le ponga fin.
- (79) La valoración con respecto al debido cumplimiento de las medidas cautelares no implica que la Unidad Técnica asuma un rol de autoridad resolutoria, porque únicamente verifica si los sujetos vinculados cumplieron con las conductas previamente ordenadas por la Comisión y adopta las medidas orientadas a su efectividad. De esta manera, el acatamiento de las medidas cautelares se refiere a una cuestión accesoria en el marco de la sustanciación de los procedimientos sancionadores, por lo cual es válido que en el Reglamento se conceda dicha atribución a la Unidad Técnica³⁰.
- (80) Cabe precisar que no causa ninguna afectación el que la Unidad Técnica valore los planteamientos sobre el incumplimiento de medidas cautelares a través de un incidente, a pesar de que en el Reglamento propiamente no se contemple esa vía. Lo relevante es que la Unidad Técnica tiene la atribución de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas y que se trata materialmente de una cuestión incidental a la materia principal del procedimiento sancionador.
- (81) La validez de la facultad de la Unidad Técnica de supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas

³⁰ En el artículo 3, párrafo 1, fracción II, del Reglamento se establece que en dicho ordenamiento se regula el procedimiento especial sancionador, únicamente en cuanto a su trámite y sustanciación.



se refuerza en que la legislación no solo le otorga atribuciones propias de la instrucción del procedimiento sancionador, sino otras que son determinantes para el curso del procedimiento sancionador y que pueden afectar los derechos de los sujetos involucrados; a saber, el desechamiento o la admisión de las denuncias, en términos del artículo 471, párrafos 6 y 7, de la LGIPE.

- (82) Por otra parte, las medidas de apremio previstas en el artículo 35 del Reglamento también tienen sustento en distintas disposiciones legales. En el numeral 10 del artículo 461 de la LGIPE se señala que los órganos que sustancien el procedimiento sancionador –lo que comprende a la Unidad Técnica– podrán hacer uso de los medios de apremio para hacer cumplir sus resoluciones. Sin embargo, dicha normativa no especifica cuáles son los medios de apremio disponibles para tal efecto.
- (83) El artículo 441 de la LGIPE dispone que, en la sustanciación de los procedimientos sancionadores, se aplicará supletoriamente la Ley de Medios. Así, el artículo 32, párrafo 1, de la Ley de Medios establece que, para hacer cumplir las disposiciones del ordenamiento y las sentencias que dicte, el Tribunal Electoral podrá aplicar los medios de apremio siguientes: *i)* el apercibimiento; *ii)* la amonestación; *iii)* una multa de cincuenta hasta cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal; *iv)* el auxilio de la fuerza pública, y *v)* el arresto hasta por treinta y seis horas.
- (84) De lo expuesto, se tiene que los medios de apremio dispuestos en el artículo 35 del Reglamento son prácticamente una reproducción de los contemplados en la Ley de Medios, la cual sí es aplicable supletoriamente porque en la LGIPE no se detallan las medidas que pueden imponer las autoridades sustanciadoras para hacer cumplir sus determinaciones, como lo son las relativas a la adopción de medidas cautelares. En consecuencia, se estima que el contenido del artículo 35 del Reglamento se ajusta a las bases legales que pretende desarrollar, con el objetivo de producir certeza en relación con el trámite de los procedimientos sancionadores.
- (85) Por lo que, se concluyó que los artículos 35 y 41 del Reglamento, son acordes al principio constitucional de legalidad y, por tanto, resulta válido

que la Unidad Técnica utilizara tal normativa para fundamentar el acuerdo controvertido.

(86) Además, se reiteró que en similares consideraciones se expusieron al resolver los recursos SUP-REP-54/2022 y acumulado, así como SUP-REP-71/2022, en los que se concluyó que los artículos 35 y 41 del Reglamento, son acordes al principio constitucional de legalidad.

b) Indebida fundamentación y motivación

(87) En la demanda se formulan los siguientes agravios:

- La autoridad responsable pretende regular lo que pueden o no expresar los servidores públicos durante el ejercicio de sus cargos públicos, sin tomar en cuenta el criterio jurisprudencial 38/2013 de la Sala Superior, 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”.
- La limitación constitucional del artículo 35, fracción IX, numeral 7, párrafo cuarto, así como la establecida en el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, se refieren únicamente a las campañas de publicidad oficial pagadas con recursos específicos para difundirse en los medios de comunicación social, dado que la intención del Poder Reformador de la Constitución no era regular las expresiones de funcionarios durante la realización de los actos de gobierno o la forma en la que deben comunicarse con la población.
- Se realizó una indebida interpretación del artículo 33, párrafo quinto de la Ley Federal de Revocación de Mandato al pretender inhibir la realización de los actos de gobierno a los que está obligado el presidente de la República Mexicana, se llevó a cabo una aplicación restrictiva de diversos derechos fundamentales al otorgarle significado a una norma que no tiene base constitucional.
- Las expresiones emitidas en la conferencia de prensa matutina de dieciséis de marzo de este año constituyen un legítimo ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, con lo cual se garantizó, respetó y promovió la protección de los derechos de acceso a la información y la participación en la vida política del país.
- La responsable califica indebidamente las expresiones como propaganda gubernamental, y estas no se tratan de promocionales que integren una campaña de publicidad oficial, dado que en ningún momento se influye en la preferencia de la ciudadanía, ni se indica



en qué sentido se debe votar en el proceso de revocación de mandato, y tampoco se demuestra que esta haya sido pagada con recursos públicos. Se tratan de especulaciones y premisas falsas.

- La restricción para difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato se refiere únicamente a las campañas de comunicación social pagadas con recursos públicos y que esta sea transmitida en territorio nacional.
- La autoridad responsable no valoró que las manifestaciones denunciadas constituyen un discurso informativo de carácter institucional sobre acciones realizadas por el Gobierno Federal en cumplimiento del mandato constitucional para atender las problemáticas y realizar la coordinación con autoridades de los diferentes niveles de gobierno.
- La Sala Superior debe replantear sus criterios, tomando en cuenta que la Ley General de Comunicación Social se expidió en dos mil dieciocho y las interpretaciones que se pretenden aplicar respecto a los alcances y significado de propaganda gubernamental son de la reforma de dos mil siete, de ahí que resulte necesaria una nueva reflexión del marco normativo que regula el modelo de comunicación.
- No existe ninguna base normativa que permita equiparar la difusión de campañas de publicidad oficial con las expresiones de los servidores públicos, porque la finalidad de la restricción no estaba dirigida a eliminar los derechos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.
- Se debe realizar una interpretación auténtica para estar en posibilidad de resolver el conflicto planteado, en relación con el significado de propaganda gubernamental de conformidad con el Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental contenida en la LEGIPE y en la Ley Federal de Revocación de Mandato.
- El concepto de propaganda gubernamental establecido en el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato no considera que se restrinjan las expresiones de los servidores públicos.
- En el acto recurrido no se fundó ni motivó qué manifestaciones específicas realizadas en dieciséis de marzo de esta anualidad se consideraban propaganda gubernamental, lo cual generó un estado de incertidumbre al desconocer las causas para eliminar el material audiovisual.
- La Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 determinó que la Ley Federal de Revocación de Mandato no tiene carácter de electoral, motivo por el cual no resultan aplicables los criterios establecidos previamente sobre propaganda gubernamental, de ahí que se debe revocar el acuerdo impugnado.

(88) Son **ineficaces** los motivos de disenso, dado que el acuerdo de incumplimiento de medidas cautelares impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado. Desde una perspectiva cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones motivo de incumplimiento de las medidas cautelares impuestas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, constituyen propaganda gubernamental al promover diversas acciones de gobierno y políticas públicas, por lo que debe privilegiarse, en el caso y de forma cautelar, los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas, frente al actual proceso de revocación de mandato.

(89) Además, si conforme con la interpretación de la normativa aplicable, el concepto de propaganda gubernamental se limita o no a aquellas campañas de publicidad oficial pagada con recursos públicos o si las expresiones denunciadas se realizaron en actos públicos relacionados con las funciones de presidente de la República, ello será motivo de análisis del fondo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior, acorde con lo resuelto en el precedente **SUP-REP-97/2022**.

Marco de referencia

(90) Los artículos 14 y 16 de la Constitución general establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias³¹.

(91) En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las

³¹ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152.



circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)³².

(92) La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

(93) Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.³³

(94) En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos³⁴.

Caso concreto

(95) En esencia, los recurrentes alegan que las expresiones vertidas en la conferencia matutina de dieciséis de marzo no constituyen propaganda gubernamental, dado que, desde su perspectiva, la limitante a la que se refiere el artículo 35, fracción IX, de la Constitución General, así como 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, solo se refieren a las campañas de publicidad oficial pagadas con recursos públicos.

(96) **No le asiste la razón** a la parte recurrente, porque, desde una perspectiva cautelar y bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones motivo de

³² En términos de la tesis jurisprudencial de rubro “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN”. 7.^a época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.

³³ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 141.

³⁴ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

incumplimiento de las medidas cautelares impuestas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, constituyen propaganda gubernamental al promover diversas acciones de gobierno y políticas públicas, por lo que, debe privilegiarse, en el caso, los principios de imparcialidad y neutralidad de las personas servidoras públicas frente al actual proceso de revocación de mandato.

(97) Esta Sala Superior ha sustentado que la norma constitucional protege al proceso de revocación de mandato, a efecto de que no se difunda propaganda gubernamental, cualquiera que sea su contenido, forma de difusión y destinatario (salvo las excepciones expresamente previstas en la propia Constitución General), desde la emisión de la correspondiente convocatoria y hasta la conclusión de la correspondiente jornada consultiva.

(98) La revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa en el que la ciudadana ejerce su derecho político para solicitar, participar, ser consultados y votar —mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible— respecto a la posible conclusión anticipada del encargo de la persona electa popularmente como titular de la Presidencia de la República, ello con fundamento en el artículo 2 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

(99) Conforme con el artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, de la Constitución General:

- Corresponde al INE la difusión del proceso de revocación de mandato, promoviendo la participación ciudadana y será la única instancia a cargo de la difusión.
- Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la revocación de mandato.
- La obligación a cargo de las autoridades (poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno) para que, durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato (desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada) deberán suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, exceptuando las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.



(100) De lo anterior, se advierte la existencia de una limitante constitucional establecida por el Poder Revisor de la Constitución, conforme con la cual, sin distinción alguna, que toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones previstas, no podrá difundirse en un periodo determinado desde la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.

(101) Es decir, se estableció una prohibición con la finalidad de generar las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda decidir el sentido de su voto con plena libertad, en un entorno libre de toda influencia mediática derivada de la difusión de cualquier tipo de propaganda gubernamental, para evitar que las autoridades puedan generar un efecto que incida en la deliberación del voto de la ciudadanía en la revocación de mandato de la persona que ocupe la Presidencia de la República.

(102) Conforme a lo expuesto, se debe precisar el alcance de la prohibición constitucional de referencia, la cual establece que se actualicen los aspectos siguientes:

- Se difunda propaganda gubernamental.
- La propaganda de referencia no encuadre en los supuestos constitucionales de excepción.
- Su difusión se lleve a cabo durante el periodo comprendido entre la convocatoria y hasta la jornada de la revocación de mandato.

(103) Conforme a lo anterior, la determinación de la Unidad Técnica de señalar que las manifestaciones denunciadas como incumplimiento de medidas cautelares, de forma preliminar, constituyen propaganda gubernamental que se difundió en periodo prohibido, en contravención, precisamente, a lo que fue ordenado, en su momento, por la Comisión de Quejas.

(104) En relación con lo que se debe entender como *propaganda gubernamental*, **en el contexto de la disposición constitucional de referencia**, este órgano jurisdiccional ha sostenido que (salvo las excepciones expresamente previstas por el Órgano Revisor de la Constitución) a los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones,

expresiones y proyecciones, que llevan a cabo las servidoras o servidores públicos o entidades públicas de todos los niveles de gobierno, que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno³⁵.

(105) Lo anterior, porque del artículo 35, fracción IX, párrafo segundo, apartado 7º, cuarto párrafo, de la Constitución General, no se advierte que el constituyente permanente haya exigido que, para la actualización de la prohibición de difundir propaganda gubernamental en el periodo prohibido de la revocación de mandato, se requiera que las expresiones constitutivas de dicha propaganda (en los términos antes definidos) deba ser aquella pagada con recursos públicos, ya que el impedimento obedece a la lógica de evitar que se difunda propaganda gubernamental, la cual es la que fue definida en párrafos precedentes, para que no se influya en la opinión de los ciudadanos por la sola difusión en el periodo vedado.

(106) En el caso, en la conferencia del dieciséis de marzo, tal como lo estableció la Unidad Técnica, se difundieron diversos logros del Gobierno Federal.

(107) Ello, fundamentalmente, porque del contenido de la versión estenográfica (asentada en el acuerdo cuestionado), se advirtieron las siguientes manifestaciones:

- Realización de obra pública, específicamente el aeropuerto Felipe Ángeles.
- Operación de programas sociales, concretamente *Escuelas de tiempo completo*.
- Combate a la corrupción dentro de la Secretaría de Marina Armada de México.
- Administración de puertos y aduanas marítimas por parte de la Secretaría de Marina Armada de México.
- Realización de acciones para la consolidación del Banco del Bienestar.

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



- Realización de gestiones con el Gobierno de los Estados Unidos de América, para obtener la estancia legal de migrantes mexicanos en su territorio.
- Entrega de recursos provenientes de programas sociales a las autoridades electas por medio de usos y costumbres en el estado de Oaxaca.

(108) Expresiones e información que fueron obtenidas del acta de inspección a la liga electrónica https://www.youtube.com/watch?v=OAlninoUN_g, instrumentada por la Unidad Técnica, en la que se inserta el audiovisual correspondiente a la *mañanera* de dieciséis de marzo, tal como se señala en el acuerdo cuestionado.

(109) Como puede apreciarse, desde la perspectiva cautelar, las manifestaciones realizadas en la conferencia del dieciséis de marzo, constituyen de manera preliminar propaganda gubernamental, en la medida que los servidores públicos que participaron en ella expusieron logros del gobierno que posicionan favorablemente a la administración pública federal, al referirse a diversas acciones y programas de gobierno, en relación con la obra pública, operación de programas sociales, combate a la corrupción, administración de puertos y aduanas marítimas, acciones para la consolidación del Banco del Bienestar, gestiones para obtener la estancia legal de migrantes mexicanos, así como la entrega de recursos para las autoridades electas por medio de usos y costumbres.

(110) También es de advertir que tales manifestaciones no se relacionaron con los servicios de salud, educación o protección civil, que encuadrasen en las excepciones que marca la propia Constitución General; aunado a que se difundieron en el periodo del cuatro de febrero al diez de abril (fecha cuando se realizará la jornada de consulta), esto es, dentro del lapso en que está prohibida constitucionalmente la difusión de propaganda gubernamental, y con posteridad a la implementación de las medidas cautelares (ACQyD-INE-18/2022), para que el presidente de la República o las personas servidoras públicas que dependan de él se abstuvieran de difundir actos o expresiones que pudieran considerarse como propaganda gubernamental.

- (111) Por ello, contrario a lo alegado por la parte recurrente, se estima que, de forma preliminar, los actos denunciados no están vinculados con el legítimo desempeño de sus labores y la entrega de información, porque las personas servidoras públicas tienen el deber de observar sin distinción alguna, la normativa constitucional y legal aplicable al ejercicio de su cargo, como lo es la prohibición de emitir propaganda gubernamental en periodo prohibido. Tomando en consideración que, como se desprende de lo señalado, la propaganda gubernamental no se presenta en un solo tipo de formato informativo, por lo que esta debe analizarse a la luz de su contenido y finalidad.
- (112) En el caso de la conferencia cuestionada, no sólo se trató de una serie de respuestas a preguntas expresas de los reporteros, sino que, a partir del análisis del contenido, desde una óptica preliminar, se advierten expresiones relacionadas con logros cuantificables del gobierno, y que, a su vez, lo posicionan de manera propicia frente a la ciudadanía, ya que refirieron, por ejemplo, con la obra pública, operación de programas sociales, combate a la corrupción, administración de puertos y aduanas marítimas, acciones para la consolidación del Banco del Bienestar, gestiones para obtener la estancia legal de migrantes mexicanos, así como la entrega de recursos para las autoridades electas por medio de usos y costumbres.
- (113) De ahí que las expresiones que motivaron la declaración de incumplimiento de medidas cautelares, bajo un análisis cautelar, constituyeron propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, por lo que se encuentra jurídicamente justificada las determinaciones de la Unidad Técnica, más aún si se tiene en cuenta que, al menos indiciariamente, si se advierte la utilización de recursos públicos en la organización de esa conferencia del dieciséis de marzo, al menos, por lo que se refiere al usos de las instalaciones del Palacio Nacional, así como de diversos técnicos, de la señal de transmisión, y de la página electrónica de la Presidencia de la República.



- (114) Por tanto, el alegato de la parte recurrente en el sentido de que la propaganda gubernamental es solo aquella con cargo al presupuesto público etiquetado para la comunicación social, por lo que las expresiones materia de incumplimiento fueron expresiones de las personas servidoras públicas involucradas, será una temática que corresponderá al estudio de fondo del correspondiente procedimiento administrativo sancionador, y no al análisis preliminar que realizó la Unidad Técnica para verificar el posible incumplimiento a las medidas cautelares ordenadas previamente por la Comisión de Quejas.
- (115) Esta determinación resulta congruente con lo resuelto por esta Sala Superior en diversos precedentes en los que se ha sustentado que el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, sólo puede ser objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas, y no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares.
- (116) En ese orden, contrario a lo alegado por los recurrentes, **no resulta aplicable al caso concreto el Decreto de interpretación auténtica, en términos de la línea de razonamiento que esta Sala Superior sostuvo en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-96/2022.**
- (117) El diecisiete de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”, el cual entró en vigor al día siguiente.
- (118) Con la emisión del Decreto de interpretación auténtica, el legislador pretendió definir, con carácter vinculatorio, la interpretación jurídica del concepto de “propaganda gubernamental”, mediante una “interpretación

auténtica”³⁶ sobre el alcance de dicho concepto en la Ley Federal de Revocación de Mandato (en lo relativo a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato) y en la Ley Electoral (en lo relativo a las infracciones electorales que pueden cometer las autoridades y/o personas servidoras públicas por la difusión de propaganda gubernamental).

- (119) Al respecto, el pleno de la Suprema Corte ha reconocido, mediante jurisprudencia³⁷, que la interpretación auténtica de las normas legales no es una facultad de modificación o derogación de aquéllas, aunque siga el mismo trámite legislativo que para la norma inicial, sino que establece su sentido acorde con la intención de su creador.
- (120) De esta forma, la naturaleza del proceso interpretativo exige que el resultado sea la elección de una de las alternativas interpretativas jurídicamente viables del texto que se analiza, pues en cualquier otro caso se estaría frente al desbordamiento y consecuente negación del sentido del texto original.
- (121) Por ello, las posibilidades de interpretación de la norma original no pueden elaborarse tomando en cuenta solamente el texto aislado del artículo que se interpreta, pues este es parte de un conjunto de normas que adquiere un sentido sistémico en el momento en que los operadores realizan una aplicación.
- (122) Bajo estas premisas, para la Suprema Corte, la interpretación auténtica tiene dos limitaciones: i) las posibilidades semánticas del texto tomado de manera aislada, elaborando una serie de alternativas jurídicamente viables para el texto a interpretar, y ii) esas posibilidades iniciales, pero contrastadas con el sentido sistémico del orden jurídico a aplicar para el caso concreto, tomando en cuenta no sólo las normas que se encuentran en una posición horizontal a la interpretada (artículos del

³⁶ Facultad prevista por los artículos 71, fracción II y 72, apartado F, de la Constitución general.

³⁷ Véase la jurisprudencia de rubro INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LA LEY. SUS LÍMITES. Pleno; Jurisprudencia; Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio de 2005, pág. 789, registro digital 177924.



mismo ordenamiento en el cual se encuentra el que se interpreta) sino también aquellas normas relevantes de jerarquía superior o vertical (como lo es la Constitución), y los principios y valores en ellas expresados.

- (123) Visto lo anterior, debe tenerse en cuenta que la prohibición general de difusión de propaganda gubernamental que implique una promoción personalizada, con una posible influencia en determinado proceso electoral, tiene una base constitucional. En el penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución general se establece que:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. (Énfasis añadido).

- (124) Del texto constitucional se desprende una prohibición categórica en cuanto a que la propaganda gubernamental no puede conllevar una promoción personalizada, aunado a que precisa que el cumplimiento de dicha exigencia debe valorarse a la luz de la regulación aplicable, que tratándose de la materia electoral comprende las conductas que podrían incidir indebidamente en un proceso electoral, en contravención de los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

- (125) Se trata de una prohibición que no admite excepciones y que se refiere a las características que debe satisfacer la propaganda gubernamental, de modo que no se traduzca en un uso indebido de recursos públicos con impacto en una elección. Cabe destacar que la prohibición constitucional se traduce como un ilícito en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los siguientes términos:

Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...] d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución [...].

- (126) El Decreto de interpretación auténtica, en su artículo primero, párrafo tercero, establece una excepción con respecto a lo que debe entenderse por propaganda gubernamental, la cual no está comprendida en el texto constitucional ni en la legislación en materia electoral que se pretende interpretar³⁸. Por esta razón, este órgano jurisdiccional estima que al pretender hacer una “interpretación auténtica” del concepto de propaganda gubernamental, el legislador excedió los dos límites que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para esta acción legislativa.
- (127) El primero, porque el término “propaganda gubernamental” no presenta, desde el punto de vista estrictamente semántico, alguna duda que sea necesario disipar en torno a quién puede emitirla, pues precisamente el mismo contexto en el cual se inserta aclara, indubitadamente, que opera en relación con cualquier orden de Gobierno, y para cualquier poder público, órgano autónomo, dependencia, entidad de la Administración Pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de Gobierno³⁹.
- (128) En este sentido, es incuestionable que al establecer que dentro del campo semántico del concepto “propaganda gubernamental” no están incluidas las expresiones emitidas por los servidores públicos, no se está

³⁸ En el precepto se señala: No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables.

³⁹ Incluso, la propia jurisprudencia de esta Sala Superior ya había reconocido que, dentro de esa amplia categorización, también se encuentran incluidos los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Véase la Jurisprudencia 10/2009 de la Sala Superior, de rubro **grupos parlamentarios y legisladores del congreso de la unión. están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental.**



aclarando su contenido, sino estableciendo una excepción ajena a su literalidad.

- (129) En segunda, es evidente que, con el Decreto de interpretación auténtica, el legislador desbordó el mandato recogido por la propia Constitución en su artículo 35, fracción IX, apartado 7º, el cual, como ya se evidenció, no reconoce que la propaganda gubernamental pueda ser difundida durante la revocación de mandato en atención a la fuente de la cual emana.
- (130) En este sentido, es irrefutable que lo realizado por el legislador no fue un mero ejercicio interpretativo que buscara aclarar, ante la duda y/o las posibles significaciones, el sentido de los textos legislativos materia del Decreto de interpretación auténtica en lo relativo a quién aplica la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato o los procesos electorales correspondientes.
- (131) Más bien, con el Decreto de interpretación auténtica, se establece una auténtica excepción a dicha prohibición constitucional que, dada su entrada en vigor, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.
- (132) Esta conclusión se refuerza al observar que, en el artículo primero, párrafo segundo del Decreto de interpretación auténtica, el legislador pretende condicionar la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental al hecho de que ésta se realice “con cargo al presupuesto público, etiquetado de manera específica para ese fin”, cuando lo cierto es que la normativa constitucional no estipula tal condición.
- (133) Además, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución general establece, en su penúltimo párrafo, que las leyes electorales (federal y locales) deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- (134) La jurisprudencia de la Suprema Corte ha reconocido que las modificaciones legales fundamentales, para efectos de esa disposición constitucional, son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales⁴⁰.
- (135) Bajo esta premisa, este órgano jurisdiccional considera que el Decreto de interpretación auténtica tuvo como finalidad o consecuencia la modificación el marco jurídico aplicable a los procesos electorales locales dos mil veinte-dos mil veintiuno, en lo referente a la clase de expresiones que son admisibles durante su desarrollo.
- (136) Con la entrada en vigor del Decreto de interpretación auténtica, fundamentalmente se determinó que las expresiones de propaganda gubernamental que emitan las personas servidoras públicas no serán consideradas como tal para efectos de la prohibición de que conlleven una promoción personalizad.
- (137) Así, el Decreto de interpretación auténtica elimina una obligación de no hacer dirigida a las personas servidoras públicas, la cual, como ya se evidenció, se encontraba plenamente activa antes de su entrada en vigor, pues el texto normativo, en su nivel constitucional o legislativo, no establecía excepción alguna dirigida a esta clase de sujetos.
- (138) En este sentido, el Decreto de interpretación auténtica trastoca uno de los aspectos fundamentales de los procesos electorales locales, al modificar una regla atinente al contenido admisible en el debate político que durante su desarrollo puede válidamente generarse.

⁴⁰ Con respaldo en la jurisprudencia de rubro **acción de inconstitucionalidad. alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", contenida en la fracción ii, penúltimo párrafo, del artículo 105 de la constitución política de los estados unidos mexicanos**. Pleno; Jurisprudencia; Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 563, registro digital 170886.



- (139) Por todo lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que, con la actual configuración del sistema normativo, el referido Decreto de interpretación auténtica es inaplicable en el presente asunto relacionado con el posible incumplimiento de las medidas cautelares previamente emitidas por la Comisión de Quejas para que no se emitiera propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato en curso.
- (140) Por tanto, **no asiste la razón** a la parte recurrente cuando aduce que el acuerdo impugnado se encuentra indebidamente fundado y motivado, porque, contrario a lo alegado, la Unidad Técnica resaltó, a través del uso de negritas y subrayado, en la transcripción de la versión estenográfica de la conferencia del dieciséis de marzo, así como del contenido de la página electrónica correspondiente, las expresiones que consideró que, de manera preliminar, constituían propaganda gubernamental y, respecto de las cuales ordenó que se modificara o editara el contenido de las correspondientes ligas electrónicas, a fin de eliminar las referencias o posicionamientos en torno a los logros, acciones y programas de gobierno que pudiera configurar propaganda gubernamental, y que, se insiste, resaltó en el propio acuerdo reclamado.
- (141) Lo anterior, sobre la base de las propias premisas que la Unidad Técnica señaló:
- En el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 se ordenó al presidente de la República abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con los logros y actividades de gobierno que pudieran considerarse como propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato.
 - Utilizó el concepto que, de propaganda gubernamental, esta Sala Superior ha establecido en diversos precedentes que se citan en el acuerdo impugnado.
 - Solo las partes enfatizadas por medio del uso de negritas y subrayado [en las transcripciones hechas en el acuerdo impugnado de la versión estenográfica de la conferencia matutina del contenido de la respectiva liga electrónica], podrían configurar la difusión de propaganda gubernamental por tratarse de manifestaciones

encaminadas a resaltar los logros, programas y acciones del gobierno del presidente de la República.

- (142) De ahí que, como se ha señalado, se **desestima** el correspondiente planteamiento de que las determinaciones de la Unidad Técnica no se ajustan al principio de legalidad, porque dicha autoridad desarrolló diversas consideraciones preliminares sobre la supervisión en el cumplimiento de las medidas cautelares e hizo referencia a los artículos 35 y 41 del Reglamento.
- (143) Además, en el acuerdo impugnado se expresaron las razones de hecho por las cuales consideró que los sujetos vinculados incumplieron con las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas, derivado de algunas manifestaciones realizadas en la conferencia matutina de dieciséis de marzo que, posiblemente, constitúan propaganda gubernamental, así como por su difusión en la dirección electrónica oficial de la Presidencia de la República.
- (144) Asimismo, se **desestima** el argumento de los recurrentes en el sentido de que la Unidad Técnica no tomó en cuenta que, conforme con el criterio de la Suprema Corte, lo relativo a la revocación de mandato no corresponde a la materia electoral, por lo que son inaplicables los criterios emitidos por esta Sala Superior en relación con la propaganda gubernamental.
- (145) Lo anterior, porque los recurrentes parten de la premisa errónea de considerar que, en el contexto de un proceso de revocación de mandato, las reglas constitucionales y legales que protegen y dan sentido a los principios de imparcialidad, neutralidad y uso indebido de recursos públicos, dejan de tener obligatoriedad, sin que exista disposición o determinación judicial alguna en ese sentido, más allá de esa afirmación genérica.
- (146) Aun cuando el proceso de revocación de mandato no se trata como tal de un proceso electoral ordinario, en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular, lo cierto es que se trata de un proceso comicial, en el que fue voluntad tanto del constituyente, como del legislador ordinario **limitar expresamente el uso de recursos públicos** para la recolección de firmas, así como **para fines de promoción y**



propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato, conforme a lo dispuesto por el referido artículo 35, fracción IX, párrafo séptimo de la Constitución General.

- (147) De igual manera, el artículo 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato prevé una regla expresa respecto de la prohibición de difundir propaganda gubernamental desde que se emita la convocatoria hasta la conclusión de la jornada de votación.
- (148) Ambas disposiciones también se encuentran señaladas como fundamentación del acto reclamado, siendo parte integrante del marco normativo señalado por la Unidad Técnica, para evidenciar la vigencia jurídica de los citados principios de imparcialidad y neutralidad, que buscan sustancialmente, evitar el uso de recursos públicos en la promoción de dicho ejercicio democrático.
- (149) Aunado a lo anterior, la parte recurrente cita de manera descontextualizada lo señalado por la Suprema Corte en cuanto a que supuestamente se indicó que se trata de un ejercicio que no es electoral, pues ello fue señalado por ese Alto Tribunal (a propósito del diseño legal de la figura de revocación de mandato), en el sentido únicamente de que no representa un ejercicio de **ratificación** de mandato, sino de **revocación** del mismo, lo que evita justamente que tenga alguna incidencia en la equidad de los procesos electorales partidistas, sin que ello implique su exclusión en la aplicación y vigencia del marco constitucional y legal antes referido.⁴¹
- (150) Similares consideraciones se sostuvieron en el recurso SUP-REP-108/2022.

c. Omisión de acumular los procedimientos sancionadores

- (151) En la demanda se formulan los siguientes agravios:

⁴¹ Esta Sala Superior sostuvo similares consideraciones al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-20/2022, SUP-REP-37/2022 y SUP-REP-84/2021 y acumulados.

- La responsable indebidamente escindió los procedimientos administrativos UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados, y UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022, respecto del diverso UT/SCG/PE/PRI/JL/OAX/169/2022, en virtud de que estos se siguen entre otros, en contra del presidente de República, por los mismos hechos como son las conferencias de prensa matutinas.
- Se vulneró el principio *non bis in idem* contenido en el artículo 23 constitucional, porque el acuerdo impugnado transgredió los derechos fundamentales del presidente de la República, dado que indebidamente se les sometió a diversos procedimientos sancionadores por el mismo hecho y fundamento normativo.
- La Unidad Técnica no fundó ni motivó la escisión, por lo que se vulneró la garantía de seguridad jurídica aplicable al derecho administrativo sancionador.

(152) Es **ineficaz** el agravio porque se actualiza la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, debido a que esta Sala Superior en el recurso **SUP-REP-97/2022** ya se pronunció en el sentido que no le asiste razón a la parte recurrente cuando alega que la Unidad Técnica de manera indebida escindió los procedimientos administrativos, dado que la acumulación constituye una facultad potestativa de la autoridad.

(153) En el presente recurso, la parte recurrente afirma que la Unidad Técnica no fundó y motivó la decisión de “escindir” los procedimientos administrativos UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022 y UT/SCG/PE/PAN/CG/38/2022 y acumulados, respecto del diverso UT/SCG/PE/PAN/CG/74/2022.

(154) Como se indicó, en la sentencia pronunciada en el **SUP-REP-97/2022**, esta Sala Superior ya analizó la materia del reclamo, por lo que, dichas consideraciones se reflejan en el presente asunto.

(155) En dicho precedente se señaló que, en el acuerdo impugnado, la Unidad Técnica no determinó escisión alguna de los procedimientos, por lo



que se advierte que los recurrentes pretenden referirse a que la autoridad responsable no acumuló los procedimientos en comento.

(156) Ahora, se estimó que de acuerdo con el artículo 13, párrafo 3 del Reglamento, la acumulación constituye una potestad discrecional de la autoridad cuando estime que en el caso exista litispendencia, conexidad o vinculación entre dos o más procedimientos sancionadores, esto es, no se encuentra jurídicamente obligada a aplicar la figura de la acumulación.

(157) Asimismo, se advirtió que, la Unidad Técnica podía decretar la acumulación o escisión de los expedientes al momento de acordar la admisión y hasta antes de cerrar instrucción, en términos del artículo 13, numerales 1 y 2, del Reglamento.

(158) De manera adicional, se argumentó que, contrario a lo que sostenido por la parte recurrente, no implicaba una transgresión al principio de *non bis in idem*, que prohíbe el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenido en el artículo 23 de la Constitución General, cuyo propósito es proteger al gobernado que ha sido juzgado por determinados hechos, para que no sea sometido a un nuevo proceso por ese motivo, lo que implica la certeza de que no se le sancione varias veces por la misma conducta.

(159) En primer lugar, la Unidad Técnica no realizó ningún análisis sobre la licitud o ilicitud de las conductas y manifestaciones realizadas por el Presidente de República y, en segundo lugar, es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que no existe un pronunciamiento de fondo por alguna autoridad jurisdiccional sobre la licitud o ilicitud de las manifestaciones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina denunciada.

(160) Por estas razones, al actualizarse la eficacia refleja, es ineficaz el motivo de disenso.

d. Vulneración al derecho de audiencia

(161) En la demanda se formulan los siguientes agravios:

- No se le permitió conocer de forma previa la denuncia de incumplimiento, ni tampoco ofrecer pruebas en su favor, por lo que no tuvo oportunidad de alegar lo que en derecho correspondiera antes de que se emitiera la ilegal determinación.
- Se debió garantizar al probable afectado el ser escuchado con la debida oportunidad aun cuando la normativa no lo establezca.

(162) Es **ineficaz** el agravio porque se actualiza la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, debido a que esta Sala Superior en el recurso **SUP-REP-97/2022** ya se pronunció en el sentido que no es indispensable que en el marco del análisis sobre el incumplimiento de la medida cautelar se le diera vista y que se le permitiera plantear alegatos y ofrecer pruebas, porque en modo alguno se trata de un acto privativo o sancionatorio.

(163) En el citado precedente, esta Sala Superior señaló que las medidas cautelares tienen características que justifican que para su emisión no sea imprescindible el emplazamiento del denunciando ni que deba ser escuchado antes de que se adopte la determinación respectiva.

(164) De entre las características de las medidas cautelares destaca su vertiente de tutela preventiva, concebida como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione de forma irreparable el bien jurídico o principio rector involucrado.

(165) Se expuso que en los procedimientos sancionadores no se requiere legalmente de una audiencia previa de la persona denunciada para el dictado de las medidas cautelares, considerando que propiamente no se está ante un acto privativo o sancionatorio, en tanto que no prejuzga sobre la supuesta responsabilidad de los sujetos denunciados, ya que ello corresponderá al análisis de fondo del asunto.⁴²

(166) El mismo razonamiento opera en relación con la supervisión del cumplimiento de las medidas cautelares y la imposición de medidas de apremio, debido a que son un instrumento para dotar de efectividad a

⁴² En similares términos se resolvió en el recurso SUP-REP-496/2021 y acumulados.



determinaciones que tienen por finalidad evitar que se materialice un daño grave e irreparable sobre los bienes jurídicos de la materia electoral.

- (167) Tratándose de cualquier decisión vinculada con la procedencia de una medida cautelar en un procedimiento sancionador, las autoridades deben actuar con una debida diligencia para que dicha cuestión sea analizada y resuelta con prontitud, de modo que con este instrumento se brinde una protección efectiva.
- (168) Se indicó que la Unidad Técnica no vulneró el derecho de audiencia de la parte recurrente, al no permitirles realizar manifestaciones y ofrecer pruebas en su defensa, previo a la emisión del acuerdo impugnado; en modo alguno era indispensable en el marco del análisis sobre el incumplimiento de la medida cautelar ni se trataba de un acto privativo o sancionatorio.
- (169) En todo caso, se resaltaba que la parte recurrente tenía a su disposición la instancia jurisdiccional, ante la cual –en ejercicio de su derecho de defensa– podía establecer las razones por las cuales consideraban que fue incorrecta la apreciación de la Unidad Técnica con respecto a que las expresiones realizadas en la conferencia matutina conllevaron un incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión de Quejas.
- (170) En esos términos, esta Sala Superior ya analizó la materia del reclamo, de ahí que es ineficaz el motivo de disenso, al actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada.
- (171) No pasa inadvertido que la parte recurrente alegue que la Unidad Técnica continúa reiterando conductas (realizar apercibimientos) los cuales están fuera del marco constitucional; contrario a ello, como se ha razonado en apartados anteriores, la actuación de la responsable es acorde al principio de legalidad.

e. Plazo irracional para cumplir con lo ordenado

- (172) En la demanda se alega que la Unidad Técnica ordenó eliminar y/o modificar el contenido de la publicación en una página electrónica en un plazo que no excediera seis horas, e informarle el cumplimiento de estas en un plazo de doce horas; lo cual resulta irracional al no tomar en consideración las actividades que se tenían que realizar para editarlos, aunado a que tal determinación no está fundamentada en ninguna disposición, de ahí que se trate de arbitrario e imposible cumplimiento material.
- (173) Es **ineficaz** el agravio porque se actualiza la **eficacia refleja de la cosa juzgada**, debido a que esta Sala Superior en el recurso **SUP-REP-97/2022** ya se pronunció al considerar los alegatos de la parte recurrente se trataban de manifestaciones genéricas con las que no se acreditaba porqué el plazo máximo de seis horas resulta insuficiente, más allá de señalar la duración de conferencia matutina en la que se emitieron las expresiones materia de incumplimiento. Además, porque a la fecha de resolución habían pasado más de esas seis horas concedidas sin que se advierta en autos algún incumplimiento a las medidas ordenadas por la Unidad Técnica.
- (174) En el referido precedente se razonó que la Unidad Técnica determinó que el presidente la Republica habría incumplido con las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, debido a que posterior a su emisión y correspondiente notificación, difundió manifestaciones que podrían considerarse como propaganda gubernamental en la conferencia matutina denunciada.
- (175) Se expuso que a partir de las premisas establecidas en el propio acuerdo cuestionado, consideró que para asegurar el cumplimiento a las referidas medidas cautelares, se requirió al presidente de la República, por conducto del Consejero jurídico del Ejecutivo Federal, así como la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, a efecto de que, por sí o a través del o los servidores públicos facultados para ello, en un plazo que no podría exceder de seis horas (contadas a partir de la notificación del acuerdo impugnado), modificara o



editara el contenido de la liga electrónica ahí señalada, así como de cualquier otra plataforma oficial del propio presidente de la República o del Gobierno de México, concernientes a la conferencia matutina denunciada.

Lo anterior, a juicio de la Unidad Técnica, para que se eliminaran todas las referencias o posicionamientos en torno a los logros, acciones y programas de gobierno que pudieran configurar propaganda gubernamental, conforme con las premisas referidas en el propio acuerdo impugnado.

- (176) Así, se analizó que el alegato de la parte recurrente era ineficaz debido a que, no establece de forma razonable cómo es que el señalado plazo máximo de seis horas resultaba insuficiente para cumplir con las medidas que se le ordenaron, pues se limitan a señalar que la duración de la conferencia fue de dos horas, por lo que requerían de un mayor tiempo para cumplir, así como que no se especificaron las partes del material ni las plataformas que lo contienen que deben ser modificadas o editadas.
- (177) En efecto, en el acuerdo impugnado se resaltaron las expresiones o manifestaciones que consideraron que podrían constituir propaganda gubernamental [tanto en la versión estenográfica de la conferencia matutina, así como de la correspondiente dirección electrónica de la Presidencia de la República], conforme con una de las premisas que la propia Unidad Técnica estableció en el acuerdo cuestionado.
- (178) Asimismo, la Unidad Técnica señaló que debería modificarse el contenido de cualquier otra plataforma oficial del presidente de la República y del Gobierno Federal que hicieran referencia o contuvieran esa conferencia matutina denunciada, de forma que se estableció de manera puntual cuáles serían las plataformas que deberían ser modificadas, aunado a que se previó que el cumplimiento a las medidas ordenadas se podría realizar por cualquier persona servidora pública con facultades para ello.
- (179) Se precisó que, al momento cuando se resolvía el asunto había pasado más de las seis horas concedidas para el referido cumplimiento, sin que de autos se advirtiera o se tuviera noticia de que se hubiera incumplido con lo ordenado por la Unidad Técnica, lo que permitía presumir de forma

razonable, precisamente, que la parte recurrente y los vinculados dieron cabal cumplimiento a lo ordenado.

(180) De igual modo, se desestimó el planteamiento de que la fijación del plazo para cumplir con las medidas ordenadas carece de fundamentación, porque contrario a lo alegado, tal medida se fundaba en las atribuciones que tiene la Unidad Técnica para supervisar el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas por la Comisión de Quejas y de imponer medidas de apremio conducentes para hacer efectivo tal cumplimiento, conforme con lo fundado y motivado en el propio acuerdo impugnado, lo cual era acorde con el principio de legalidad.

(181) Conforme a lo anterior, deviene ineficaz el motivo de disenso porque esta Sala Superior ya ha emitido un pronunciamiento al respecto, por lo que, dichas consideraciones se reflejan en el presente asunto.

f. Incongruencia del acuerdo impugnado

(182) En la demanda se alega que la autoridad responsable al resolver el procedimiento introdujo elementos ajenos a la *litis* como fue el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, en el cual se relaciona con la prohibición de realizar o emitir manifestaciones relacionadas con el procedimiento de revocación de mandato, mientras que en términos generales la queja primigenia consistió en el supuesto incumplimiento de la medida cautelar en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022 por la presunta difusión de propaganda gubernamental.

(183) De manera adicional se refiere que responsable continúa reiterando conductas (realizar apercibimientos) los cuales están fuera del marco constitucional.

(184) El motivo de disenso relacionado con la violación al principio de congruencia es sustancialmente **fundado** y suficiente para **modificar** el acuerdo impugnado.

(185) En efecto, porque si la materia de incumplimiento fueron diversas expresiones manifestadas en la conferencia de prensa del dieciséis de



marzo, que, preliminarmente, constituían propaganda gubernamental y, por tanto, un incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-18/2022, entonces, carece de sustento jurídico que se le hubiera reiterado al presidente de la República que no realizara comentarios o señalamientos en relación con el proceso de revocación de mandato, y menos aún que se le apercibiera de imponerle una medida de apremio en caso de incumplir en sus términos el diverso acuerdo ACQyD-INE-13/2022, debido a que, este impuso medidas cautelares para evitar que se pronunciara en relación con la revocación de mandato.

Lo anterior, como esta Sala Superior se pronunció en el recurso **SUP-REP-97/2022**.

Marco de referencia

- (186) Por cuanto hace a la **congruencia** de las resoluciones, esta Sala Superior ha sentado el criterio en el que se establece que, conforme al artículo 17 de la Constitución General, toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes⁴³. Dicha exigencia supone, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.
- (187) 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 *litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir lo expuesto por las partes o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos o inclusive con otras determinaciones dictadas por la propia autoridad en el mismo expediente.

⁴³ Criterio comprendido en la jurisprudencia 28/2009 de rubro "CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA".

- (188) En consecuencia, si el órgano jurisdiccional al resolver un juicio o recurso electoral 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.
- (189) Así, 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 resuelto. Esta incongruencia también se presenta cuando existe contradicción en las determinaciones de la propia autoridad que trascienden a la resolución final, lo que además vulnera el principio de certeza entre las partes.
- (190) La legislación electoral reconoce este principio rector, en ese sentido el párrafo 1 del artículo 468 de la LGIPE establece que la investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el INE de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Caso concreto

- (191) Le **asiste la razón** a los recurrentes cuando aducen que la Unidad Técnica, indebidamente, determinó reiterarle nuevamente al Presidente de la República de que debería de abstenerse de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como de apercibirlo nuevamente de imponerle una medida de apremio en caso de no dar cumplimiento, en sus términos, al acuerdo ACQyD-INE-13/2022, en la medida que la materia del acuerdo objeto de supuesto incumplimiento era el diverso acuerdo ACQyD-INE-18/2022, mediante el cual se emitieron medidas cautelares para que el señalado Presidente de la República, se abstuviera de realizar manifestaciones o expresiones que pudieran constituir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato.
- (192) En efecto, como se establece en el propio acuerdo reclamado, la denuncia presentada por el PRI consistió que en la conferencia de dieciséis



de marzo realizó manifestaciones que, a su parecer, constituyen la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido. Sobre esto, la Unidad Técnica, aunque negó las medidas cautelares, estimó que, mediante acuerdo ACQyD-INE-18/2022, la Comisión de Quejas había emitido pronunciamiento respecto de vincular al Presidente de la República para que se abstuviera de difundir propaganda gubernamental. Asimismo, preciso que ello no impedía que se investigara el posible incumplimiento a las medidas cautelares referidas, derivado de las manifestaciones vertidas por Andrés Manuel López Obrador durante la conferencia mañanera de dieciséis de marzo; situación que constituye el acto que aquí se cuestiona.

- (193) Asimismo, del propio acuerdo cuestionado, se advierte que el estudio, análisis y valoración de las expresiones manifestadas en la conferencia matutina del dieciséis de marzo, fue en el sentido de determinar si, de manera preliminar, podrían o no constituir propaganda gubernamental.
- (194) En ese sentido, la Unidad Técnica concluyó que esas expresiones al resaltar los logros, programas y acciones de gobierno sí podrían constituir propaganda gubernamental, y de ahí que, de forma preliminar, se estaría incumpliendo con las medidas cautelares fijadas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022.
- (195) Conforme a lo anterior, el acuerdo controvertido resulta contrario al principio de congruencia al establecer que se le debería reiterar al Presidente de la República que debería de abstenerse de realizar manifestaciones o expresiones relacionadas con la revocación de mandato en curso, así como el apercibimiento de imponerle una medida de apremio en caso de no cumplir, en sus términos, el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, pues, se insiste, el incumplimiento a las medidas cautelares establecidas en este último acuerdo no eran materia del acuerdo ahora impugnado.
- (196) En consecuencia, al haberse vulnerado el principio de congruencia, se debe **modificar** el acuerdo impugnado a fin de suprimir la reiteración al presidente de la República que se abstenga de realizar o emitir manifestaciones, comentarios, opiniones o señalamientos relacionados con

el proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponer una amonestación pública, como medida de apremio, en caso de no cumplir, en sus términos, con el acuerdo ACQyD-INE-13/2022.

(197) No obstante, se **confirman** las determinaciones de reiterarle al presidente de la República que debe abstenerse de realizar manifestaciones que pudieran constituir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, así como de apercibirlo de imponerle una amonestación pública como medida de apremio en caso de incumplir con el ACQyD-INE-18/2022.

g. Conclusión y efectos

(198) Esta Sala Superior concluye que al haber resultado fundado uno de los motivos de agravio que hizo valer en la demanda, se debe modificar el acuerdo impugnado, para quedar en los siguientes términos:

- **Confirmar** el acuerdo impugnado en cuanto a las medidas dirigidas al presidente de la República en relación con las diversas cautelares emitidas en el acuerdo ACQyD-INE-18/2022, respecto a la abstención de difundir propaganda gubernamental durante el desarrollo del proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerle una amonestación pública en caso de no cumplir, en sus términos, el referido acuerdo.
- **Modificar** el acuerdo impugnado para que se supriman la reiteración al presidente de la República que debe abstenerse de realizar expresiones, manifestaciones, opiniones, comentarios o señalamientos relacionados con el proceso de revocación de mandato, así como el apercibimiento de imponerse una medida apremió en caso de incumplir con el acuerdo ACQyD-INE-13/2022, dado que ello no fue materia de decisión del acuerdo cuestionado.

(199) En esos términos debe regir el acuerdo emitido por la Unidad Técnica, dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/JL/OAX/169/2022, relativo al incumplimiento de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas, mediante el referido acuerdo ACQyD-INE-18/2022.



En consecuencia,

XIV. RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** el acuerdo impugnado, en los términos y para los efectos establecidos en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el **voto en contra** del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quien emite voto particular, y con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-210/2022

- 1 Con la debida consideración de la mayoría de las y los integrantes del Pleno que avaló en sus términos la sentencia dictada en el expediente indicado al rubro, formulo el presente **voto particular**, ya que, con independencia del estudio que se realiza a la materia del recurso, que es la legalidad de un acuerdo que decretó el incumplimiento de una medida cautelar por parte del presidente de la República y su apercibimiento, no comparto el análisis que se realiza respecto de la validez del Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley Federal de Revocación de Mandato.⁴⁴
- 2 Lo anterior, se sustenta en las consideraciones que a continuación expongo.

⁴⁴ El nombre completo es: Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



I. Materia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

- 3 El acto que se controvertió en el presente medio de impugnación fue el acuerdo dictado, el primero de abril, por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, a través del cual consideró que el Titular del Ejecutivo Federal ha inobservado las medidas cautelares dictadas por la autoridad electoral, relativas a abstenerse de realizar o emitir manifestaciones o señalamientos, bajo cualquier modalidad o formato de comunicación oficial, relacionados con logros y actividades de gobierno, al considerar que el presidente ha seguido realizando actos que podrían ser infractores de la prohibición de difusión de propaganda gubernamental.
- 4 Todo lo anterior, derivado de una denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional en la que reclamó que la difusión de la conferencia matutina del dieciséis de marzo constituye propaganda gubernamental en el periodo prohibido de la revocación de mandato, motivo por el cual, solicitó la adopción de las medidas cautelares para, entre otras cuestiones, se exhortara al Presidente de la República se abstuviera de promover logros gubernamentales.
- 5 A partir de dicha petición cautelar, la autoridad instructora determinó el incumplimiento de las medidas cautelares adoptadas previamente a través del acuerdo ACQyD-INE-18/2022, ordenándole a dicho servidor público, entre otras cosas, modificar o editar el contenido de los enlaces en donde se contienen las expresiones alusivas a logros o programas de gobierno en la conferencia denunciada, además de apercibirlo de

que se le impondría una amonestación pública en caso de incumplimiento.

- 6 En la presente instancia, la Consejera Jurídica, en representación del Titular del Ejecutivo, del Coordinador de Comunicación Social y del Vocero del Gobierno de la República solicitan que se revoque el acuerdo, y se dejen sin efectos el apercibimiento derivado del incumplimiento de las medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas, durante el periodo en el cual se desarrolla el proceso de revocación de mandato en curso.
- 7 Lo anterior atendiendo a que, en su concepto, la Unidad Técnica no es competente para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares determinadas por la Comisión de Quejas, además de que la determinación no se encuentra debidamente fundada y motivada, atendiendo a que las manifestaciones motivo de incumplimiento no constituyen propaganda gubernamental, sino expresiones realizadas en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas en presidente de la República.

II. Postura de la mayoría.

- 8 En la sentencia aprobada por mis pares, además del análisis particular sobre la competencia de la Unidad Técnica para decretar el incumplimiento de las medidas, así como respecto de la valoración bajo la apariencia del buen derecho de las manifestaciones materia de la determinación, se realiza un análisis sobre la aplicabilidad y validez del Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos



Electoral y en la Ley Federal de Revocación de Mandato, y se concluye que el mismo no constituye una instancia válida de derecho aplicable.

- 9 Lo anterior se sustenta en que, el citado Decreto, no realiza una interpretación auténtica del término “propaganda gubernamental” que pretenda aclarar su significado, sino que excede el ejercicio de dicha facultad, creando una excepción sobre quien puede emitir propaganda gubernamental en el contexto de un proceso de revocación de mandato.⁴⁵
- 10 En términos de lo razonado en la sentencia, el Decreto contraría el texto del artículo 35, fracción IX, apartado 7º de la Constitución Federal, el cual establece la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato, sin excepción alguna para las personas servidoras públicas.
- 11 De igual manera, mis pares determinan que, en todo caso, la excepción que el Decreto de interpretación auténtica pretende generar, redundaría en una modificación a un aspecto fundamental del proceso de revocación de mandato que actualmente se encuentra en desarrollo, tal y como lo es su modelo de comunicación política, lo cual está prohibido a nivel constitucional por el artículo 105.
- 12 En consecuencia, la sentencia concluye en este punto que, con la actual configuración del sistema normativo, el Decreto resulta inaplicable al caso.

⁴⁵ El Decreto de interpretación auténtica, en su artículo primero, párrafo tercero, establece: “No constituyen propaganda gubernamental las expresiones de las personas servidoras públicas, las cuales se encuentran sujetas a los límites establecidos en las leyes aplicables”.

- 13 El análisis de los aspectos previos permite concluir que se debe confirmar la determinación controvertida.

III. Motivos de disenso.

- 14 Desde mi consideración, para resolver el presente asunto no se justificaba inaplicar el Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental a la luz de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Federal de Revocación de Mandato, tal y como lo he sostenido en asuntos similares, como en el voto particular que emití en la resolución correspondiente al SUP-REP-97/2022, conforme a los siguientes argumentos.

A. Incongruencia con la materia de la controversia.

- 15 Es relevante destacar que los hechos que motivaron el supuesto incumplimiento de la medida cautelar acontecieron el **dieciséis de marzo**.
- 16 Si bien, en la demanda del recurso de revisión los recurrentes refieren que la responsable debió aplicar la interpretación del concepto de propaganda gubernamental dispuesto en el Decreto de diecisiete de marzo pasado, se aprecia que dicho ordenamiento no fue considerado por la responsable, pues no formó parte del acuerdo de medidas cautelares (CQyD-INE-18/2022) cuyo incumplimiento se revisó.
- 17 Es decir, no obstante que **el Decreto de interpretación auténtica no fue derecho aplicable en la determinación impugnada**, la mayoría, decidió incorporar como problemática la aplicabilidad de una normativa ajena a la controversia, lo cual



constituye una incongruencia por cuanto a que el estudio que se contiene en la sentencia mayoritaria rebasa la litis al no ser consecuente con las consideraciones que sustentan el acto impugnado.

- 18 De ahí que, a mi modo de ver, lo procedente era declarar inoperante el reclamo de los recurrentes por tratarse del análisis de una cuestión que atañe al estudio de fondo del asunto, tal y como sostuvo esta Sala Superior en la resolución correspondiente al SUP-REP-84/2022.

B. Aplicación retroactiva.

- 19 El Decreto cuya inaplicación se determina en la sentencia, constituye derecho no vigente al que se le están otorgando efectos retroactivos.
- 20 Esto es así, porque el Decreto de interpretación auténtica se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de dos mil veintidós, entrando en vigor el dieciocho siguiente, y como ya se indicó, los hechos materia de la resolución impugnada fueron exteriorizados el dieciséis de marzo, esto es, previo a la vigencia del citado Decreto.
- 21 En este sentido, la sentencia aprobada por la mayoría determina inaplicar una norma que, además de que era ajena a la controversia, constituía derecho no vigente respecto a los hechos denunciados, pues al ser una norma posterior, su ámbito temporal de validez en todo caso podía abarcar hechos acaecidos después del dieciocho de marzo y no previos a dicha fecha.

- 22 Sin embargo, al resolverse en la sentencia un caso que involucra hechos acontecidos con anterioridad a la vigencia del Decreto de interpretación auténtica, se incurre en una aplicación retroactiva de sus efectos, en virtud de que se determina su inaplicación sobre hechos no cubiertos por su ámbito temporal de validez, en vulneración del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe la retroactividad de las leyes.⁴⁶
- 23 De tal forma que, desde mi perspectiva, siguiendo los principios del *ius puniendi*, lo jurídicamente correcto era juzgar los hechos denunciados, a la luz de las normas vigentes en el momento en que éstos se suscitaron.

C. Se realiza un control abstracto de constitucionalidad.

- 24 Por otra parte, considero que, en la sentencia aprobada por la mayoría se vierten consideraciones respecto del contenido mismo del Decreto que propiamente constituyen un estudio de control abstracto, al seguirse expresamente la línea establecida en el SUP-REP-96/2022, lo que excede las facultades de esta Sala Superior que sólo puede fijar la inaplicación al caso concreto.
- 25 En efecto, el sistema integral de control de constitucionalidad de las normas electorales se conforma por un medio de control abstracto que debe promoverse a partir de la entrada en vigor de la norma, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro mecanismo de control concreto,

⁴⁶ Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia 1ª./J. 78/2010 de la Primera Sala de la SCJN de rubro: **RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS**. Registro: 162299.



que debe promoverse a partir de que se genere el acto de aplicación, cuyo conocimiento corresponde a las salas integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 26 Para determinar la existencia de contradicción entre una norma general y la Constitución en la materia electoral es necesario, primero, verificar su contenido desde su entrada en vigor, para lo cual debe promoverse la acción de inconstitucionalidad. Este tipo de control es de naturaleza concentrada en tanto que el único órgano facultado es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en caso de considerarse procedente la declaración conducente, la resolución tiene efectos *erga omnes*, por los que la norma es expulsada del sistema jurídico.
- 27 Por otra parte, el control concreto se refiere a la facultad de inaplicar disposiciones contrarias al marco constitucional, en casos particulares, por lo que la resolución emitida se limita a ese único escenario y obliga a los juzgadores y juzgadoras a resolver la problemática con el resto del ordenamiento legal vigente. Este medio de control se ejerce por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus efectos se concretan a las partes del medio de impugnación de que se trate.
- 28 No obstante, en la sentencia aprobada por la mayoría, se extralimita el control de constitucionalidad con que cuenta este órgano jurisdiccional pues, a pesar de que se sostiene que el Decreto resultará inaplicable para el caso particular, a todas luces, la argumentación reside en hacer patente que éste contradice el marco constitucional, no solo frente al caso en particular, sino en general y de forma abstracta.

- 29 Para evidenciar ello, baste hacer referencia solo a algunas de las consideraciones empleadas en la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala.
- 30 Por ejemplo, en el fallo mayoritario se señala de forma enfática que resulta *“irrefutable que lo realizado por el legislador no fue un mero ejercicio interpretativo que buscara aclarar, ante la duda y/o las posibles significaciones, el sentido de los textos legislativos materia del Decreto de interpretación auténtica en lo relativo a quién aplica la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, durante el proceso de revocación de mandato o los procesos electorales correspondientes”*.
- 31 Lo cual, a decir de la mayoría, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.
- 32 Asimismo, en la sentencia se señala expresamente que *“es incuestionable que al establecer que dentro del campo semántico del concepto “propaganda gubernamental” no están incluidas las expresiones emitidas por los servidores públicos, no se está aclarando su contenido, sino estableciendo una excepción ajena a su literalidad.”*
- 33 De igual forma, se sostiene que *“con el Decreto de interpretación auténtica, se establece una auténtica excepción a dicha prohibición constitucional que, dada su entrada en vigor, estaría reformulando los alcances de un aspecto fundamental del modelo de comunicación política que rige todos los procesos electorales.”*



- 34 Conforme a lo expuesto, si bien, en la sentencia se concluyó que el Decreto de interpretación auténtica es inaplicable al caso concreto respecto del incumplimiento de las medidas cautelares durante el desarrollo del procedimiento de revocación de mandato; es posible desprender que en las consideraciones de la sentencia realmente se pierde de vista el caso específico, toda vez que, se considera –*en esencia*– que es inconstitucional, pues contradice lo establecido por el Constituyente permanente en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución General.
- 35 Esto es, analiza el contenido del Decreto en cita respecto del marco constitucional, pero no a la luz del asunto particular o específico, sino con miras a su aplicabilidad en asuntos subsecuentes o por venir, lo que a todas luces es propio de un estudio abstracto de constitucionalidad.
- 36 En tal sentido, desde mi perspectiva, la decisión mayoritaria no se centró en determinar la viabilidad jurídica del Decreto a la luz del caso concreto; esto es, la repercusión que la norma pudiera tener respecto de la esfera jurídica de las personas denunciadas, sino que estudio propiamente su inconstitucionalidad de forma genérica y abstracta, excediendo con ello las facultades de control constitucional que detenta este Tribunal Electoral.
- 37 En esas circunstancias, disiento de la decisión adoptada por mis pares en este asunto pues, aun y cuando el Decreto no tuvo impacto alguno al caso específico, se analizó su contenido, para concluir que éste es contrario a la Constitución General al establecer una excepción no prevista en ese máximo ordenamiento.

- 38 Por tanto, inaplicar el Decreto de interpretación auténtica para este caso, de facto, implica otorgar efectos generales a la declaratoria de inconstitucionalidad, facultad que no detenta esta Sala Superior, y que en todo caso debe desprenderse del análisis abstracto que realice, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía acción de inconstitucionalidad.
- 39 Lo anterior, además de ser jurídicamente incorrecto, me parece riesgoso, pues los tribunales (aun de naturaleza constitucional) no deben actuar fuera del margen de sus atribuciones constitucionales y legales, ya que hacerlo implica romper con el equilibrio institucional que debe existir en toda democracia.

D. Congruencia con votos particulares emitidos previamente.

- 40 Los argumentos que vengo exponiendo son congruentes con los votos particulares que emití, desde la primer resolución en la que se adoptó una decisión similar (inaplicar el Decreto de interpretación auténtica) solo que aquellas circunscritas a actos que pudieran actualizarse en el contexto del proceso de revocación de mandato, sea en sede cautelar o en el fondo de los respectivos asuntos.
- 41 En particular, en la resolución correspondiente al SUP-REP-96/2022, formulé voto particular, porque consideré que el asunto, al igual que en este caso ocurre, pudo haber sido resuelto sin necesidad de inaplicar el Decreto de interpretación auténtica, a partir de las siguientes razones:
- Porque no había sido materia de controversia.



- Porque era derecho no vigente al que se le estaban otorgando efectos retroactivos, derivado de que se estaba generando una extensión de su ámbito temporal de validez a hechos acontecidos antes de su entrada en vigor.
- Porque no se justificaba el cambio de criterio respecto a precedentes recientes, debido a que se justificaba su aplicabilidad en la regulación de la propaganda, pero se desconocía su vigencia.
- Porque indebidamente se generaron efectos *erga omnes* para todos los casos de revocación de mandato en sede cautelar y en fondo, con lo que se invadían competencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al apartarse del caso concreto.

Tal criterio en disenso con la mayoría lo he venido sosteniendo en diversos votos particulares emitidos en los expedientes SUP-REP-97/2022, SUP-REP-151/2022 y SUP-REP-175/2022.

IV. Conclusión.

- 42 Por ende, desde mi óptica, para la resolución del presente asunto no se justificaba realizar un análisis sobre la validez del Decreto de interpretación auténtica, sino que el estudio debió ceñirse a la materia de agravio, y declarar inoperante el reclamo relativo a la aplicación del Decreto de interpretación, atendiendo a que, en todo caso se trata de una cuestión que deberá ser analizada en la resolución de fondo que al efecto dicte la Sala Especializada, tal y como se sostuvo en la resolución del diverso recurso SUP-REP-84/2022.

- 43 Empero, lejos de ello, en la sentencia se termina realizando un auténtico control abstracto de constitucionalidad que escapa de la competencia y atribuciones de esta Sala Superior y que derivó en una declaratoria general de inaplicación indebida.
- 44 Por las razones y consideraciones expuestas, formulo el presente **voto particular**.

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