

JUSTICIA ELECTORAL EN MOVIMIENTO

“Equidad en la contienda en riesgo. Comentario a las sentencias SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado; y SUP-REP-84/2023”

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

Para citar este texto se sugiere: Córdova Vianello, L. (2023). Equidad en la contienda en riesgo. Comentario a las sentencias SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado; y SUP-REP-84/2023. En *Justicia Electoral en Movimiento*. IIJ-UNAM-TEPJF-EJE.

El presente texto es parte de un proyecto académico de colaboración entre el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Escuela Judicial Electoral.

Todos los derechos reservados.

ISBN en trámite

Equidad en la contienda en riesgo.

Comentario a las sentencias SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado; y SUP-REP-84/2023

Lorenzo Córdova Vianello

Sumario: I. Apunte preliminar; II. Transición a la democracia y equidad como valor de elecciones con integridad; III. Sentencia SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulados; IV. Sentencia SUP-REP-84/2023; V. Consideraciones finales; VI. Fuentes Consultadas.

I. Apunte preliminar

En el presente trabajo se analizarán dos resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); en primer lugar, la que corresponde al expediente SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulado y, en segundo lugar, la identificada como SUP-REP-84/2023. Se trata de dos decisiones temáticamente vinculadas, pues ambas versan sobre el ámbito genérico de las violaciones constitucionales que puede cometer el presidente de la República en materia electoral, aunque cada una se refieren a aspectos distintos y específicos de esa temática. Por un lado, los asuntos acumulados en el primer caso tienen que ver con la responsabilidad indirecta que tiene el titular del Ejecutivo Federal respecto de violaciones constitucionales cometidas directamente por otros funcionarios en el marco del espacio de comunicación que él dirige y protagoniza, es decir, sus conferencias de prensa matutinas diarias (orwellianamente denominadas “mañaneras”); violaciones que concretamente consistieron en la emisión de propaganda gubernamental en un periodo constitucionalmente prohibido (durante la Revocación de Mandato). El segundo caso, por su parte, está referido a la posibilidad de sancionar al presidente de la República por violaciones al orden jurídico —concretamente al desacato a medidas cautelares emitidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) en su contra— y si en el asunto concreto fue correcta o no la imposición de una amonestación pública.

El régimen jurídico al que están sujetos los servidores públicos en materia electoral en México ha sido objeto de una intensa regulación en los últimos tres lustros y ha sido objeto de intensas controversias y discusiones, particularmente cuando se trata de las responsabilidades y prohibiciones a las que está sujeta el presidente de la República. Del mismo modo, hay un importante bagaje normativo que se desprende de la interpretación que tanto el INE como el TEPJF han realizado a partir de los casos que han conocido. Pero también es cierto que es un tema claramente inacabado en términos de su regulación, lo que ha provocado áreas de impunidad que a todas luces afectan la consistencia de nuestra democracia constitucional. Más aún, cuando en los años recientes las violaciones a la constitución se han convertido en un asunto cotidiano bajo el lamentable desdén con la legalidad —particularmente con la electoral— con la que actúa el actual gobierno federal bajo premisa de que “no me vengan con que la ley es la ley”.

Por esa razón, el análisis de los presentes casos es relevante, pues éstos abordan dos puntos relevantes de esa problemática general y se constituyen como precedentes muy relevantes en un tema que, desafortunadamente, me temo, será uno de los riesgos mayores para la integridad de los procesos electorales en el futuro inmediato, empezando por las complejas elecciones de 2024.

II. Transición a la democracia y equidad como valor de elecciones con integridad

1. De dónde venimos

El proceso de democratización en México es el resultado de una evolución gradual y paulatina articulada a través de una serie de cambios electorales que fueron paulatinamente introduciendo soluciones a un conjunto de problemas estructurales que impedían que las elecciones en nuestro país —que nunca dejaron de realizarse puntualmente a lo largo del siglo XX— pudieran ser consideradas auténticamente democráticas.¹

¹ Las reflexiones que siguen parten de una serie de consideraciones que he realizado en otros textos previamente. La versión más acabada de las mismas, pueden encontrarse en el capítulo “El sentido

El sistema político que se conformó durante el siglo pasado hizo de las elecciones —controladas y dirigidas— uno de los ejes del régimen autoritario posrevolucionario articulado en un presidencialismo fuerte y autocrático. En efecto, nunca dejaron de llevarse a cabo puntualmente las citas con las urnas, pero difícilmente se trataba de comicios democráticos. En primer lugar, porque si bien había reglas y procedimientos establecidos en las distintas versiones de la legislación electoral, no había, en cambio, certeza alguna de la aplicación de las mismas y del apego de la autoridad electoral a los preceptos que contenían. En segundo lugar, porque no existía ninguna garantía de la imparcialidad con la que se conducían y en el modo de las decisiones que adoptaban las autoridades electorales, en virtud de que dependían del gobierno y que, en todo momento, favorecían a los intereses del partido gobernante. En tercer lugar, porque no existían las garantías mínimas de respeto al ejercicio libre y auténtico de los derechos políticos de la ciudadanía, condición básica de todo régimen democrático. Así, la posibilidad de crear nuevos partidos políticos en ejercicio del derecho fundamental de asociación estuvo vedada en los hechos en virtud del uso político del monopolio gubernamental de otorgar los registros legales correspondientes; el derecho al voto activo (votar) y pasivo (ser votado) dependía de un padrón electoral que era manipulado con intencionalidad política por las autoridades electorales (es decir, por el gobierno —o como se usaba decir, por el PRI-gobierno) y el sentido del voto se respetaba cuando favorecía al partido gobernante, pero no existía ningún reparo en alterarlo cuando se consideraba que la hegemonía política podía verse comprometida.

La democratización del sistema político requería, así, de una serie de transformaciones estructurales para que las elecciones fueran realmente libres y auténticas.²

y las rutas de la transición democrática en México”, que publiqué en, Córdova V., Lorenzo y Ernesto Núñez A., *La democracia no se construyó en un día*, Grijalbo, México, 2021, pp. 37 y ss.

² Se trata, por cierto, de dos calificativos que la Constitución señala como característicos de las elecciones que no se introducirían en el texto constitucional sino hasta la reforma electoral de 1996, lo que evidencia cómo la construcción de elecciones realmente democráticas es una conquista relativamente reciente en la evolución de nuestro sistema político.

2. Los ejes de la democratización de las elecciones

El proceso de cambio político en clave democratizadora se concretó a través de una serie de cambios a las reglas electorales que se decantaron en varias reformas electorales.³ Hay muchas maneras de exponer la lógica de esos cambios que paulatinamente fueron introduciéndose. Por una cuestión de sistematización y síntesis —y para los efectos de enmarcar el presente comentario— vale la pena explicarlas a partir de las grandes necesidades que, en su momento, cada una de dichas reformas tuvo el propósito de atender. Esto no significa que cada cambio abarcara una multiplicidad de aspectos y pretendiera mejorar los procesos e instituciones que las previas habían introducido (de hecho una de las notas distintivas del cambio en nuestro país es su carácter incremental y progresivo), pero sí puede identificarse en cada caso cuál es el objetivo central, el problema principal que buscaba resolverse.⁴

Desde ese punto de vista, ha habido cuatro necesidades fundamentales en cuya solución las distintas reformas fueron centrándose. En un primer momento, la apertura del sistema de partidos, hasta finales de los 70 cerrado, excluyente y refractario a incorporar nuevas opciones,⁵ por un lado, y la reforma al sistema de representación política para permitir que la cada vez más amplia pluralidad política pudiera expresarse adecuadamente en las cámaras del Congreso de la Unión.

En un segundo momento, tuvo que resolverse la necesidad de contar con un sistema electoral (entendido como el conjunto de reglas, procedimientos e instituciones que permiten la realización de elecciones) cierto y confiable,

³ Si tomamos, como sugieren Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en un texto básico para entender la transición (*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000), a la reforma política diseñada por Jesús Reyes Heróles durante el gobierno de López Portillo como la que desencadenó el proceso de cambio político en nuestro país, la democratización en el plano electoral se ha articulado en ocho grandes reformas electorales de 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1996, 2007 y 2014 (los autores mencionados refieren, por la fecha de la publicación del libro referido, hasta la reforma de 1996, pero la lógica de su propuesta, permite implicar a las dos últimas reformas).

⁴ Esa es justamente la tesis central del capítulo que antes he referido en Córdova V., Lorenzo y Ernesto Núñez A., *La democracia no se construyó en un día*, cit.

⁵ Desde 1954 con el otorgamiento del registro al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y hasta las elecciones de 1979 sólo existieron cuatro institutos con registro como partidos políticos nacionales (PAN, PRI, PPS y PARM).

particularmente después de la crisis política que siguió a las elecciones de 1988 y a las muchas y consistentes acusaciones de fraude. En otras palabras, se trató de reformar el sistema electoral para volverlo creíble y reivindicar a los comicios como un auténtico mecanismo de legitimación política de los representantes y gobernantes electos.

En un tercer momento, la nueva necesidad que tuvo que solventarse fue la de introducir mecanismos que permitieran equidad en las contiendas electorales. El primer ejercicio de fiscalización formal a cargo del entonces IFE, realizado en 1994 para revisar los ingresos y gastos que los partidos políticos habían declarado respecto de las campañas electorales de ese año, evidenció la profunda inequidad que caracterizaba a las contiendas políticas en el país: alrededor del 80% del gasto realizado lo había ejercido el partido en el gobierno (el PRI). Democratizar al sistema requería inevitablemente, introducir soluciones que permitiera construir un terreno de competencia electoral más equitativo.

Finalmente, el diverso grado de evolución y robustez que mostraron las elecciones locales entre sí y en relación con las elecciones federales, sustentaron la necesidad de contar con reglas, procedimientos, criterios y diseños institucionales estandarizados y homogéneos a nivel nacional para garantizar la misma solvencia técnica y operativa en la organización de las elecciones en todo el país. A ello se abocó, precisamente, la última reforma electoral del ciclo de cambio y transformación antes descrito.

3. La equidad en las condiciones de la competencia electoral

Las sentencias que son objeto de análisis en este texto deben ser enmarcadas en el modelo de equidad que se ha construido en nuestro país, como uno de los rasgos distintivos del sistema electoral que tenemos.

Como se ha apenas mencionado, la existencia de condiciones mínimas de equidad en la competencia política ha sido uno de los ejes fundamentales de nuestro proceso de democratización.

Para lograr esas condiciones se ha apostado por tres mecanismos

fundamentales: En primer término, un modelo de financiamiento a los partidos políticos que les garantice contar con un piso mínimo de recursos económicos para solventar suficientemente sus necesidades de gasto, tanto para su sostenimiento ordinario, como para sufragar sus gastos de campaña. La base de ese modelo ha sido la preeminencia del financiamiento público sobre el privado; un generoso y suficiente monto de recursos públicos que se distribuye con una lógica de equidad entre los partidos políticos y los aspirantes independientes a un cargo electivo; una serie de prohibiciones y límites en la recaudación de recursos privados; la existencia de topes de gasto en las campañas electorales y un sistema de fiscalización a cargo de la autoridad administrativa electoral que garantice el respeto de las reglas en la materia y, por lo tanto, contribuya a garantizar las condiciones de equidad en la competencia política.

En segunda instancia, un modelo de comunicación política que permitiera resolver la conflictiva relación que media entre dinero, medios y política, y que llegó a generar una serie de profundas distorsiones en el funcionamiento de nuestro sistema electoral (particularmente durante las elecciones presidenciales de 2006) como, por ejemplo, el que alrededor del 70% del gasto realizado por los partidos se destinara a la compra de publicidad en radio y televisión; que los concesionarios establecieran precios diferenciados entre los partidos y que el poder mediático llegara a condicionar indebidamente al poder político.⁶ De este modo, se apostó por un modelo que, centrado en la prohibición absoluta de compra de publicidad política por parte de cualquier persona en la radio y la televisión, utilizara los tiempos a los que el Estado tiene derecho para ponerlos a disposición de las autoridades electorales, de modo que estas gestionaran el acceso equitativo de los partidos políticos —a partir de reglas claramente establecidas— a los medios electrónicos de comunicación masiva sin que tuviera que mediar una contraprestación económica.

⁶ Sobre el punto véase, Córdova Vianello, Lorenzo, “Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte (coordinadores), *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, pp. 45 y ss.

El tercer eje de la equidad fue una regulación particularmente restrictiva para los servidores públicos, que se plasmó en el artículo 134 de la Constitución, mediante la cual se prohibió, por un lado, el uso de la propaganda gubernamental para la promoción personalizada los funcionarios, lo que supone, de este modo, que la misma debe “tener carácter institucional y fines informativas, educativos o de orientación social” y en ningún caso incluir “nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario público”. Por otro lado, en el mismo artículo se estableció la obligación para todos los servidores públicos de “aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”;⁷ lo que supone que todo funcionario debe actuar con base en un principio de neutralidad respecto de la competencia político electoral. Adicionalmente, desde 2007 la misma Constitución establece en el artículo 41 que durante las campañas electorales y hasta el término de la jornada comicial debe suspenderse la transmisión de toda propaganda gubernamental, salvo la de las autoridades electorales y la relativa a servicios educativos, de salud, o relacionada con protección civil ante emergencias. Esta última disposición se reprodujo en 2014 para las Consultas Populares y también, en 2019, para la figura de Revocación de Mandato, estableciendo en el artículo 35 constitucional (fracciones VIII y IX respectivamente) que la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno debe suspenderse desde el momento de la emisión de la convocatoria respectiva hasta el término de la jornada de votación del ejercicio de participación ciudadana que corresponda, con la única excepción de la que se refiere a asuntos relativos a temas de salud, educación y protección civil.

La idea de este tercer pie sobre el que sostiene el modelo de equidad electoral es que la competencia electoral debe darse entre los contendientes en una elección (partidos, coaliciones y candidaturas), no entre éstos y los órganos del poder público, como ocurría, precisamente, antes de la democratización de nuestro

⁷ Todas las citas realizadas corresponden al texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sistema político cuando la contienda ocurría de manera desigual entre las oposiciones, por un lado, y el gobierno y su partido, por el otro.

Esos ejes son las bases sobre las que se construyó el modelo de equidad del sistema electoral mexicano a través de las reformas de 1996 y 2007, así como del conjunto de criterios normativos que la interpretación de las autoridades administrativas y jurisdiccionales han realizado en los últimos tres lustros y de los cuales las sentencias objeto de comentario en este texto constituyen alguna de las elaboraciones judiciales más recientes.

III. Sentencia SUP-REP-795/2022 y SUP-REP-797/2022 acumulados

Las sentencias que resuelven este caso se enmarcan en la responsabilidad a la que están sujetos tanto los servidores públicos, y de manera particular el titular del Poder Ejecutivo Federal, así como los concesionarios de radio y televisión en caso de no respetarse las prohibiciones que la Constitución establece para la difusión de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales o los mecanismos de participación ciudadana, en aras de garantizar la libertad de juicio de las y los votantes sin injerencias indebidas que pongan en entredicho su autonomía política.

1. Recapitulación de hechos

Los hechos sobre los que versan estas sentencias acumuladas pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) En el marco del proceso de Revocación de Mandato que formalmente inició con la convocatoria, que para tal efecto emitió el INE el 4 de febrero de 2022, se llevó a cabo una conferencia de prensa matutina del presidente de la República, el 7 de marzo de ese año, en la que dos altos funcionarios federales, el director de PEMEX y el secretario de Agricultura difundieron información relacionada a un programa social de distribución de fertilizantes.
- b) El hecho fue denunciado por el PRD y por el PAN el 10 y el 11 de marzo de 2022, respectivamente, aduciendo ambos partidos que las declaraciones señaladas constituían emisión de propaganda gubernamental en un periodo

prohibido por el artículo 35 constitucional y por la Ley de Revocación de Mandato, preceptos que, como se señaló anteriormente, establecen que ese tipo de propaganda debe suspenderse en el periodo que media entre la emisión de la correspondiente convocatoria y hasta el término de la jornada de votación correspondiente.

- c) El 30 de junio de 2022, la Sala Regional Especializada, órgano facultado para resolver el fondo de los Procedimientos Especiales Sancionadores, determinó que, efectivamente, las referencias al programa social de entrega de fertilizantes que hicieron el director de PEMEX y el titular de la Secretaría de Agricultura en la conferencia de prensa constituían propaganda gubernamental emitida en el periodo prohibido por la ley, con lo que era procedente sancionar a dichos funcionarios. De igual manera, la Sala consideró genéricamente que diversas concesionarias de radio y televisión habían cometido infracciones a las normas por haber transmitido esa propaganda prohibida. Finalmente, el mencionado órgano jurisdiccional juzgó que al presidente de la República no podía responsabilizársele por la difusión de esa propaganda durante el periodo de veda que establecía la legislación.
- d) El asunto fue impugnado ante la Sala Superior quien, el 24 de agosto de 2022, confirmó la referida resolución de la Sala Regional Especializada por lo que hacía a la calificación de las expresiones de los funcionarios denunciados como propaganda gubernamental, en la medida en la que exaltaron los logros del gobierno en relación con el programa social antes mencionado. Sin embargo, se decidió revocar la sentencia impugnada en lo que se refería tanto a la calificación de la conducta del presidente de la República, señalando que el análisis debía repetirse para centrarse específicamente en determinar si el primer mandatario había incurrido en una *responsabilidad indirecta*, así como el papel jugado por los concesionarios de los medios electrónicos que habían difundido la conferencia, bajo la consideración de que la instancia inferior no había sido exhaustiva en el

análisis de las circunstancias y particularidades que habían involucrado respecto de esos actores la emisión de la propaganda prohibida. En consecuencia, la Sala Superior le ordenó a la Sala Regional Especializada emitir una nueva sentencia en relación con esos aspectos específicos.

- e) El 8 de diciembre de 2022 (más de tres meses después de la revocatoria parcial determinada por la Sala Superior, lo que llama la atención, pues estamos hablando de un Procedimiento Especial Sancionador, cuya característica distintiva, al menos en teoría, es la expeditez que debería caracterizarlo), la Sala Regional Especializada emitió una nueva resolución en la que extrañamente volvió a determinar la inexistencia de responsabilidad por parte del presidente López Obrador, incluso de manera indirecta, en los hechos ya para entonces juzgados ilícitos.

Por otra parte, reconsideró su juicio previo concluyendo que los casos en los que los concesionarios habían difundido de manera parcial la conferencia de prensa matutina no habían incurrido en violaciones legales, por lo que quedaban exonerados

Sin embargo, en un caso relacionado con una emisora perteneciente al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, Canal 30 de televisión digital terrestre (XHSPRMQ-TDT), que opera en el Valle de México, la Sala decidió confirmar su actuar ilícito al haber realizado una transmisión integral de la conferencia referida.

Aunque dicha sentencia no es objeto del presente comentario, vale la pena subrayar, por un lado, la condescendencia —reiterada en muchas otras resoluciones— con que la Sala Regional Especializada ha juzgado las conductas presuntamente ilícitas del presidente de la República, misma que en numerosas ocasiones ha tenido que ser corregida por la Sala Superior a través de los Recursos de Revisión —como ocurrió en el caso que nos ocupa— que los inconformes con las decisiones del órgano regional interpusieron en su contra. Sería interesante un recuento pormenorizado de las veces que la Sala Superior ha tenido que corregir las interpretaciones

condescendientes que la instancia Regional Especializada ha tenido respecto, en particular, de las responsabilidades jurídicas del titular del Poder Ejecutivo y eventualmente, hacer un análisis de sus argumentos y avanzar alguna interpretación de sus razones.

Por otro lado, es relevante el hecho de que la Sala Especializada fue forzada por la Sala Superior a realizar un ejercicio —que a la postre sería validado por esta última al conocer en segunda ocasión de recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución de la primera— de valoración de las conductas de los concesionarios de radio y televisión, que fuera más allá del mero criterio de si las conferencias de prensa matutinas son transmitidas integralmente o de manera parcial, para determinar si dicha transmisión se enmarca en un ejercicio libre del periodismo y con valor informativo, o si, por el contrario, se está frente a una mera reproducción del mensaje de la presidencia de la República y, por ello, el medio de comunicación asume el riesgo de que lo que transmite puede resultar violatorio de la legislación electoral y del modelo de comunicación política vigente.

- f) La nueva resolución de la Sala Regional Especializada fue recurrida mediante dos Recursos de Revisión, uno interpuesto por el PRD y otro más por la emisora XHSPRMQ-TDT, ante la Sala Superior que resolvió a través de las sentencias acumuladas, y es motivo del presente comentario.
- g) Finalmente, el 10 de mayo de 2023, la Sala Superior conoció y votó por unanimidad de las cinco magistraturas presentes (estuvieron ausentes los magistrados Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez) el proyecto que presentó, en su calidad de ponente, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

2. Sentido de la sentencia

Por un lado, la Sala Superior modificó el sentido de la resolución de la Sala Especializada, al respecto de la responsabilidad del presidente de la República en

la difusión de la propaganda gubernamental en un periodo prohibido, señalando que sí tenía un involucramiento indirecto en el hecho ilícito y, por lo tanto, la imputación que le había hecho el PRD en su denuncia debía ser declarada fundada. Por otra parte, en su sentencia, la Sala Superior desatendió los reclamos que la concesionaria pública de televisión digital terrestre había interpuesto en contra de la responsabilidad que la Sala Regional Especializada determinó, y confirmó la irregularidad cometida.

Por lo que hace al razonamiento que siguió la Sala Superior para determinar la responsabilidad indirecta del presidente, este se articuló en las siguientes reflexiones:

- a) El artículo 35, fracción IX, numeral 7, de la Constitución es claro al establecer que en los procesos de Revocación de Mandato está prohibida expresamente la difusión en los medios de comunicación de la propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, desde la emisión de la convocatoria respectiva hasta la conclusión de la jornada de votación, con la única excepción de las campañas de información relativas a los servicios de educación, salud o de protección civil.
- b) La propaganda gubernamental debe entenderse como:

Toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencia o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia... [Además] existe propaganda gubernamental en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de Gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita

por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.⁸

- c) La razón de ser de la prohibición de la propaganda gubernamental durante los procesos electorales y los de participación ciudadana, como es el caso de los de Revocación de Mandato, es el generar las condiciones de autonomía necesaria para que las y los electores puedan emitir su voto con libertad y sin condicionamientos externos, es decir, “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”.⁹
- d) Por otro lado, la responsabilidad indirecta de algún servidor público en la comisión del ilícito electoral de difundir propaganda gubernamental en un periodo prohibido consiste en que

*se haya contribuido, permitido, autorizado expresamente o de facto, o tolerado la difusión del material en cuestión, o bien que, dado el marco institucional y jurídico aplicable, el titular del Poder Ejecutivo se encuentra, como en el caso, en una posición jurídica que le genere un deber especial de cuidado respecto de la conducta de otros servidores públicos.*¹⁰

- e) En el caso específico, además, es posible acreditar que el presidente de la República tuvo conocimiento de los temas que serían abordados por los titulares de PEMEX y de la Secretaría de Agricultura en la conferencia de prensa matutina y, por lo tanto, estuvo en plenas posibilidades de ejercer su deber de cuidado al ser el titular de dicho espacio informativo del Ejecutivo

⁸ Sentencia SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022 ACUMULADOS, pp. 13-14 (§§ 52 y 53).

⁹ Op. cit., p. 14 (§ 54).

¹⁰ Op. cit., p. 16 (§ 61).

Federal. En efecto, considera la sentencia, en la respuesta que dio el coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República al requerimiento que le fue formulado en el marco del Procedimiento Especial Sancionador en que se instruyó el caso, se señaló que los titulares de la Secretaría de Agricultura y de PEMEX habían solicitado expresamente al presidente de la República el poder informar del programa de fertilizantes en la conferencia de prensa matutina, de modo que éste sí tuvo conocimiento previo de la posible violación a la Constitución y, por ello, “sí existió posibilidad material para que pudiera ejercer sus funciones de supervisión a efecto de asegurar que durante dichas conferencias no se difundiera propaganda gubernamental en periodo constitucionalmente prohibido”.¹¹

- f) Finalmente, la responsabilidad indirecta del primer mandatario se constata porque:

la difusión de la propaganda gubernamental durante el periodo de revocación de mandato se llevó a cabo precisamente dentro de un espacio creado, controlado y encabezado por el propio presidente de la República: las así denominadas «mañaneras»... que corresponden a un formato de comunicación en el que el titular del Poder Ejecutivo expone temas por él elegidos, con formato libre en cuanto al contenido y ante las y los representantes de los medios de comunicación... Es decir, el propio presidente es quien conduce la conferencia y la interacción con los medios de comunicación... Bajo esta lógica, el hecho de que el presidente de la República haya requerido la participación de los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, en un evento de comunicación política, no puede ser considerado como una mera coincidencia o una situación incidental o espontánea...¹²

¹¹ Op. cit., p. 18 (§ 69).

¹² Op. cit., pp. 19-20 (§§ 73,74 y 78).

g) Adicionalmente, el mismo presidente hizo referencia a la temática de la que fue objeto la propaganda gubernamental prohibida al presentar a los funcionarios públicos que la difundieron en la conferencia de prensa matutina, lo que evidencia no sólo que tuvo conocimiento de la misma, sino que también la autorizó, concretando su responsabilidad indirecta en el ilícito denunciado por su falta de deber de cuidado. En efecto:

h)

el presidente de la República estuvo en aptitud jurídica y material de evitar que los titulares de la Secretaría de Agricultura y PEMEX, incurrieran en la infracción constitucional, sin embargo, no evitó que en la conferencia de prensa denunciada se abordara la propaganda gubernamental prohibida en ese momento, ya que bien pudo haber supervisado el contenido de sus participaciones, a efecto de evitar que se incurriera en la difusión de propaganda gubernamental, en el periodo prohibido.¹³

Por lo que tiene que ver con la responsabilidad de la concesionaria pública (XHSPRMQ-TDT), la Sala Superior confirmó la responsabilidad que había sido determinada por la Sala Regional Especializada. En su impugnación, la concesionaria había sostenido que dicha Sala fundó su responsabilidad con el argumento de que se había transmitido de manera integral la señal de la conferencia de prensa matutina del 7 de marzo de 2022, en la que se había difundido propaganda gubernamental en un periodo prohibido, y que se había omitido toda reflexión sobre lo que había mandado analizar la Sala Superior, en el sentido de si esa transmisión se había dado como consecuencia de un legítimo ejercicio periodístico o no, de lo que eventualmente dependería su actuar ilícito.

En principio, la Sala Superior estableció en su sentencia una serie de consideraciones generales en relación con las responsabilidades que asumen los medios de comunicación que difunden los contenidos de la conferencia de prensa

¹³ Op. cit., pp. 22-23 (§ 88).

matutina del presidente de la República. En ese sentido, se señala que, ante la ausencia de elementos para desestimar la presunción de licitud del ejercicio periodístico y el principio de neutralidad por parte de un medio de comunicación concesionado, debe prevalecer el derecho a la libre expresión. Es decir, esa presunción debe asumirse de entrada, y sólo cuando se logre desvirtuar puede determinarse una conducta ilícita y, por ello, sancionable.

Además, la modalidad de transmisión de las conferencias de prensa matutinas (íntegra o parcial) no es determinante en sí, sino que es el contenido de las mismas lo que debe analizarse para determinar si el medio de comunicación incurrió en alguna falta. Lo anterior en virtud de que se considera que las concesionarias de radio y televisión, al no estar obligadas a transmitir las conferencias de prensa del presidente, si lo hacen asumen el riesgo de incurrir en alguna infracción en caso de que el contenido emitido vulnere el modelo de comunicación política vigente.

En segundo término, la Sala Superior hace notar que, a diferencia de lo argumentado por la concesionaria recurrente, la Sala Regional Especializada sí había hecho un razonamiento adicional a la modalidad de transmisión de la conferencia de prensa matutina y señaló que dicha instancia había considerado lo siguiente:

- a) La concesionaria imputada es un ente público, por lo que le corresponde un deber reforzado de cumplir con sus obligaciones.
- b) La transmisión de la conferencia de prensa matutina se hizo de manera íntegra, lo que implicó que no se le hicieran cortes o cambios.
- c) Como lo ha señalado la Sala Superior, la transmisión de una conferencia de prensa matutina no es obligatoria, sino que es una decisión opcional y, por ello, supone el riesgo de incumplir, eventualmente, con las normas electorales.
- d) El que no hubiera habido segmentos o cortes informativos durante la transmisión hace suponer que la concesionaria creó un espacio específico para difundir las conferencias de prensa de la Presidencia de la República,

situación que resulta contraria al deber de imparcialidad que debería prevalecer en un concesionario público.¹⁴

En consecuencia, la Sala Superior consideró que, tal como lo había decidido la Sala Regional Especializada, no se está frente a un auténtico ejercicio periodístico por parte de la concesionaria del Canal 30 de televisión digital terrestre y, por lo tanto, sus agravios deben ser considerados como infundados y ratificada su responsabilidad en los hechos ilícitos que se le imputaron.

3. Efectos de la sentencia

Al haber resultado fundado el agravio en que se demandaba la responsabilidad indirecta del presidente de la República, la sentencia de la Sala Superior tuvo que analizar las consecuencias jurídicas que la misma supuso. El punto no es menor por el estatuto jurídico especial que reviste a la figura del titular del Ejecutivo Federal en el marco constitucional vigente.

Por regla general, la legislación electoral establece que cuando las autoridades electorales determinan la responsabilidad de algún servidor público en la comisión de alguna infracción en la materia, la consecuencia jurídica es que la determinación de la comisión de un ilícito debe hacerse del conocimiento del superior jerárquico, la contraloría u órgano de control competente para que proceda en los términos de las normas de responsabilidades respectivas (artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), con independencia de que se de vista a otras autoridades, como las encargadas de la procuración de justicia, cuando se estuviera frente a la probable comisión de algún delito, o a alguna diferente si fuera el caso.

Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, esa disposición no le resulta aplicable al presidente de la República por las razones siguientes:

- a) El principio de división de poderes parte del principio de que ninguno de ellos se encuentra en una relación de supra-subordinación respecto de los otros,

¹⁴ Véase, op. cit., p. 29 (§ 113).

con lo cual el titular del Poder Ejecutivo no encuentra un superior jerárquico al cual dársele vista como lo pide la LEGIPE, ni tampoco alguno de los otros Poderes de la Unión tiene facultades para hacer efectivo y funcional el régimen administrativo sancionador al presidente de la República.

- b) Por otra parte, ni la Constitución ni la legislación electoral definen algún tipo de sanción específica en el caso de que el titular del Ejecutivo viole la prohibición que la carta magna establece, en relación con la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante los ejercicios de Revocación de Mandato.
- c) El artículo 111 de la Constitución establece que, para proceder penalmente en contra del titular del Poder Ejecutivo, las acusaciones penales deben ser procesadas por la Cámara de Senadores, la cual se regirá en esos casos con base en la legislación penal aplicable. Por otra parte, el artículo 108 establece que el presidente de la República puede ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y cualquier otro delito por el que pueda ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana. De lo anterior se desprende, a juicio de la Sala Superior, que el titular de la Presidencia sólo puede ser enjuiciado, de acuerdo con el régimen sancionatorio constitucional, por ilícitos penales y no por faltas administrativas a la legislación electoral.
- d) En ese sentido, la determinación de que el presidente incurrió en responsabilidad indirecta al no haber impedido o tenido el deber de cuidado para que funcionarios subordinados a él difundieran propaganda gubernamental en un periodo prohibido por la Constitución, durante una conferencia de prensa matutina, sólo puede tener un *efecto declarativo*.

Por lo anterior, la Sala Superior concluye en su sentencia que

se debe hacer del conocimiento del presidente de la República la presente resolución, por conducto de su Consejería Jurídica, que si bien está referida al proceso de revocación de mandato, ello no es impedimento a efecto de

que se le exhorte para que se abstenga de reiterar conductas como la denunciadas, de modo que mantenga una postura neutral o imparcial durante el desarrollo de las próximas elecciones.¹⁵

IV. Sentencia SUP-REP-84/2023

Esta sentencia hace referencia a la posibilidad de que el presidente de la República sea sancionado por incumplir las medidas cautelares que el Instituto Nacional Electoral, a través de su Comisión de Quejas y Denuncias, determinó en su contra en el marco de un Procedimiento Especial Sancionador, en el contexto del régimen especial que el titular del Ejecutivo tiene en el orden constitucional vigente. El tema no es menor porque el presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido un recurrente transgresor del orden jurídico electoral, por lo que hace a las prohibiciones a las que está sujeto, particularmente por lo que tiene que ver con la obligación constitucional de no intervenir con comentarios, a favor o en contra, de alguna fuerza política, candidatura o aspirante a algún cargo de elección popular.

1. Recapitulación de hechos

La sentencia en comento fue emitida por la Sala Superior del TEPJF a propósito de una impugnación que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República interpuso en contra de la sanción consistente en una amonestación pública que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE le impuso —como medida de apremio al titular del Ejecutivo Federal por haber incumplido, en reiteradas ocasiones, la orden cautelar de retirar de los medios de difusión del gobierno federal mensajes que presuntamente violaban el orden constitucional en relación con las obligaciones a las que están sujetos los servidores públicos de todo orden de gobierno—.

Los hechos que antecedieron a la presente sentencia de la Sala Superior, son esencialmente los siguientes:

- a) En el marco de los procesos electorales de Coahuila y del Estado de México

¹⁵ Op. cit., p. 31 (§ 122).

en el año 2023, y ante el inminente inicio del proceso electoral concurrente de 2023-2024, la senadora Kenia López Rabadán denunció, el 28 de marzo de 2023, al presidente de la República y a quien resultara responsable por el uso indebido de recursos públicos en violación del principio de equidad que debe regir las contiendas electorales, por una serie de declaraciones que el titular del Ejecutivo Federal hizo en su conferencia de prensa matutina del 27 de marzo de 2023. En dicha conferencia el presidente dijo textualmente:

Ahora hay un plan C, que no estén pensando que se terminó todo... que no se vote por el bloque conservador para que siga la transformación, ni un voto a los conservadores. Ese es el plan C, ese ya lo aplicamos en el 18, fue el pueblo el que dijo 'basta' y se inició la transformación¹⁶

Lo que presumiblemente es violatorio del artículo 134 constitucional, que establece el principio de neutralidad con el que los servidores públicos deben ejercer los recursos que están bajo su responsabilidad para evitar influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos.

- b) El día siguiente, el 29 de marzo de 2023, el PRD también denunció al titular del Ejecutivo por los mismos dichos, solicitando al INE la emisión de medidas cautelares en su contra.
- c) El 30 de marzo, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE emitió medidas cautelares en contra del presidente de la República para que retirara de inmediato sus dichos en todas las plataformas y medios de difusión del gobierno (archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas).
- d) En los días posteriores, la Consejería Jurídica y la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno Federal remitieron al INE diversos oficios con los que pretendían dar cumplimiento a las medidas cautelares emitidas, señalando que ya se había realizado el retiro de las manifestaciones hechas

¹⁶ Sentencia SUP-REP-84/2023, p. 7 (§ 27).

por el presidente que habían provocado las denuncias en su contra.

- e) Sin embargo, en diversas ocasiones, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), instancia que funge como secretaría técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, ordenó revisar los medios gubernamentales para constatar que la medida cautelar hubiera sido efectivamente cumplida, constatando que en varios espacios de comunicación (como la videograbación llamada “Resumen de las conferencias matutina del 27 al 31 de marzo de 2023”) las expresiones que había hecho el presidente y que eran motivo de controversia aún estaban presentes. En cada ocasión que se realizó esa revisión, se levantaron actas circunstanciadas a cargo de funcionarios electorales dotado de fe pública para constatar los hechos. Dichas verificaciones, como constan en las respectivas actas circunstanciadas, se realizaron respectivamente los días 4, 11 y 20 de abril de 2023, y en todas se evidenció que el incumplimiento por parte del Gobierno de la República subsistía.
- f) Al cabo de cada una de esas verificaciones, en los mismos días en los que se realizaron, la UTCE emitió un acuerdo correspondiente en el que se reiteraba al presidente de la República que de inmediato diera cumplimiento a las medidas cautelares que se habían emitido desde el 30 de marzo, apercibiéndole que, de no dar cumplimiento a esa instrucción, se le podría imponer una medida de apremio consistente en una amonestación pública. El primer oficio en el que se comunicó a la Presidencia dicho acuerdo se emitió el 4 de abril, y en él se le concedieron 6 horas para cumplir con el mandato cautelar; el segundo se emitió el 11 de abril, ordenándole el retiro de sus dichos en un plazo de 3 horas; y, finalmente, el 20 de abril de 2023 se emitió un tercer acuerdo en el que, en virtud de la desatención a los oficios anteriores, se le impuso una amonestación pública y se le reiteró el requerimiento otorgando en este caso 2 horas para atender a las medidas cautelares, apercibiéndolo de que, en caso de un nuevo incumplimiento, en esta ocasión, se le impondría una multa de 100 UMA.

- g) Este último acuerdo es el que fue impugnado por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal argumentando esencialmente lo siguiente:
- i. Que los artículos 35 y 41 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE son inconstitucionales en la medida en la que violan el principio de reserva de ley, mediante el cual el Instituto no puede sustituir al legislador, quien no le delegó esas atribuciones reglamentarias y por lo tanto, solicitó a la Sala Superior la desaplicación de dichos preceptos.
 - ii. Además, se sostiene que, en consecuencia de lo anterior, el INE había violado los principios de legalidad y seguridad jurídica al imponérsele al presidente una sanción, como fue la amonestación pública, sin que esta estuviera expresamente contemplada en la legislación electoral como una consecuencia de incumplir las medidas cautelares dictadas por el propio INE.
 - iii. Que no hubo una valoración exhaustiva de parte del INE para imponer la sanción porque la quejosa no consideró que en los diversos oficios se señalaba que las instancias de la Presidencia de la República estaban en vías de cumplimiento de las medidas cautelares.
 - iv. Finalmente, que las actas circunstanciadas que fueron levantadas por instrucciones de la UTCE carecían de valor jurídico por diversas causas de forma.

2. Sentido de la sentencia

En su resolución, la Sala Superior declaró como infundados todos y cada uno de los agravios con los que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal pretendió controvertir las acciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral. Los razonamientos de la Sala fueron los siguientes:

- a) Es falso que el INE no pueda, mediante su facultad reglamentaria, normar y establecer medidas de apremio en caso de que las medidas cautelares no sean atendidas. En ese sentido, el principio de reserva de ley no le aplica al

INE porque expresamente la LEGIPE le confiere al Consejo General la facultad para desarrollar normativamente las disposiciones de la ley en materia de quejas y denuncias, al grado de que dicha atribución reglamentaria está mandatada al Consejo General de manera genérica en el artículo 41, párrafo 1, inciso a) —aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones—, y de manera específica en el inciso ii) de dicha Ley —emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización—.

Llama la atención, en ese sentido, el que la Consejería Jurídica haya echado mano de un argumento jurídicamente tan mal planteado o producto del más supino desconocimiento de la materia electoral al invocar el principio de reserva de ley, cuando la misma legislación le confiere al máximo órgano de dirección del INE dicha atribución.

- b) En segundo lugar, la Sala Superior estableció que las medidas de apremio (como es el caso de la amonestación pública impuesta al presidente de la República en este caso) no son sanciones en sí, como lo sostiene la Consejería Jurídica, sino medidas procesales para lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado por una resolución durante la instrucción de un determinado procedimiento jurídico, razón por la que no se generó por parte del INE, al emitir su Reglamento de Quejas y Denuncias, un tipo administrativo que debería haber sido, en la lógica de los principios de legalidad y seguridad jurídica competencia exclusiva del legislador.
- c) Por otra parte, la Sala Superior consideró que el INE sí había valorado de manera exhaustiva los oficios de respuesta que le remitieron tanto la Consejería Jurídica como la Coordinación de Comunicación Social, en los que se argumentaban que dichas instancias, dependientes de la Presidencia de la República, estaban en vías de cumplimiento y que esos escritos no constituían *per se* un cumplimiento de las medidas cautelares que, como lo evidenciaron las verificaciones que constan en las varias actas circunstanciadas antes referidas, no fueron debidamente atendidas.

d) Por último, sobre la falta de validez que la quejosa argumentó en relación con las actas circunstanciadas con las que se da fe de las verificaciones realizadas, la Sala Superior consideró que éstas son parte del trámite de los procedimientos sancionadores y, por ello, competencia de la UTC, y que no por ello se convierte en una autoridad resolutora (facultad que, en el caso de los Procedimientos Especiales Sancionadores, está reservada a la Comisión de Quejas y Denuncias por lo que hace a la emisión de medidas cautelares y a la Sala Regional Especializada por cuanto al fondo de los asuntos), sino que únicamente está constatando si se cumplió con lo ordenado por parte de la autoridad responsable. Además, a juicio de la Sala, la quejosa no ofreció algún elemento para desvirtuar lo contenido en esas actas y utilizó argumentos genéricos, vagos e imprecisos para intentar desvirtuarlas, tomando en cuenta que se trata de documentos elaborados por funcionarios electorales investidos de fe pública, lo que las convierte en documentos que constituyen prueba plena.

3. Efectos de la sentencia

La presente sentencia, que fue aprobada por cuatro votos a favor, de los magistrados Reyes Rodríguez, Felipe Fuentes, Felipe de la Mata y de la magistrada Janine Otálora y dos en contra de la magistrada Mónica Soto e Indalfer Infante (el magistrado José Luis Vargas estaba ausente), tiene como único efecto confirmar el acuerdo de la UTCE, mediante el que se le impuso al presidente de la República una amonestación pública en los términos antes señalados.

Vale la pena mencionar que los dos magistrados que votaron en contra presentaron respectivamente votos particulares explicando las razones por las que así lo hicieron.

En el caso de la magistrada Mónica Soto, ella sostiene que la medida de apremio no debió haberse dictado al presidente de la República, sino al titular de la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia porque él fue el que no acató la orden de retirar los dichos del titular del Ejecutivo, que habían sido objeto

de las medidas cautelares que le había hecho la Consejería Jurídica.

Por su parte, el magistrado Indalfer Infante sostiene en su voto particular que votó en contra de la sentencia aprobada porque, a su juicio, el presidente de la República no puede ser sujeto de medidas de apremio, en virtud de que, por el régimen sancionatorio particular que reviste a esa figura, las resoluciones en su contra sólo pueden tener un efecto declarativo y no la imposición de alguna sanción, así sea leve como la amonestación pública.

V. Consideraciones finales

Las dos sentencias que se comentan son particularmente relevantes en el momento político en el que nos encontramos porque nunca como antes se había puesto en tensión y en entredicho el orden constitucional, relativo al régimen al que están sujetos los servidores públicos en el ámbito político-electoral, como en los últimos años. En efecto, a pesar de haber sido una de las principales demandas de la oposición, luego de las elecciones de 2006 en las cuales Andrés Manuel López Obrador fue candidato presidencial y en el marco de la ya mencionada reforma de 2007, hoy el gobierno encabezado por él mismo ha sido el más reticente a acatar las restricciones que establece el artículo 134 para el actuar de los funcionarios públicos y del 35 y el 41, por lo que hace a las restricciones temporales de la propaganda gubernamental. Es una paradoja explicable: desde la oposición se piden reglas que garanticen equidad en las condiciones de la competencia, entre otras cosas frenando la intervención indebida de los gobiernos, y una vez en el gobierno esas reglas resultan incómodas, innecesarias y abusivas.

No es casual que la actuación de los órganos electorales encargados de vigilar el cumplimiento del orden constitucional y legal vigente, el INE y el TEPJF, hayan sido sujetos recurrentes de las descalificaciones gubernamentales y de los circuitos oficialistas, siendo acusados de proteger los intereses de la oposición y de actuar como censores de la libertad de expresión del presidente de la República.

Por otra parte, también es cierto que la política de comunicación del actual gobierno ha roto todos los esquemas, generalmente conocidos, al establecer un

espacio de comunicación como lo es la conferencia de prensa matutina del presidente, en el que de manera muy laxa —lo que de ninguna manera significa que no esté planeada y preparada— se abordan diversas temáticas. Ello ocurre del mismo modo en el que hace dos décadas, el mismo López Obrador, como Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, sostuvo sus conferencias de prensa diarias, pero en un entorno comunicacional sumamente distinto, marcado hoy por la presencia de las redes sociales y de robustos mecanismos de potenciación de los mensajes. En ese sentido, resulta innegable que la comunicación presidencial del actual gobierno ha sido sumamente eficaz al hacer de la conferencia de prensa matutina un espacio que, en buena medida, modula la discusión pública gracias a la amplificación que todo el aparato público de comunicación hace del evento.

Todo ello supone también riesgos para el modelo de comunicación política emanado de la reforma de 2007, pues una comunicación avasallante, como la que ha desplegado el actual gobierno, entra en tensión con las restricciones que la ley impone, sobre todo durante los periodos electorales. A ello contribuyen dos elementos: primero, la poca prudencia (por decirlo de alguna manera) con la que el presidente de la República aborda los temas políticos, haciendo recurrentemente referencias a cuestiones electorales o bien descalificando o respaldando a actores políticos concretos; segundo, la reproducción y potenciación que el entorno mediático hace de la comunicación que genera la presidencia de la República y, particularmente, de la conferencia de prensa matutina.

Las dos sentencias, en efecto, sirven para generar criterios importantes en ese contexto. Por un lado, se establece con claridad que el presidente es responsable, de entrada, de lo que ocurra en el espacio comunicacional que él planea y conduce (la conferencia de prensa matutina), de modo tal que incurre en responsabilidad si en el mismo algún contenido o declaración de alguno de los participantes viola las reglas electorales. Así, el presidente no puede aducir desconocimiento de los temas que algún invitado divulgue, a menos que exista un oportuna corrección a cargo del propio titular del Ejecutivo, como una excusa para que en dicha conferencia de prensa se viole la ley, como ocurrió en el caso

analizado, cuando se emitió propaganda gubernamental —información sobre los programas de reparto de fertilizantes del gobierno— en tiempos prohibidos por la Constitución y la ley —el periodo que media entre la emisión de la convocatoria y la jornada de votación de los ejercicios de Revocación de Mandato, en el caso específico—.

En ese sentido, resulta muy pertinente el criterio establecido por la Sala Superior con el que se revocó la decisión de la Sala Regional Especializada que había reiterado, en primera instancia, la lógica de condescendencia con la actuación ilegal del presidente de la República sosteniendo que no había incurrido en responsabilidad alguna.

Hoy queda muy claro que el rol de planeación, control y dirección que el presidente tiene de su conferencia de prensa matutina lo vincula a garantizar que todo lo que ocurra en ese espacio y que resulte contrario a la ley, supone una responsabilidad, si bien indirecta, de su parte.

En segundo lugar, la sentencia reitera y precisa otro criterio relevante en relación con la actuación que tienen los concesionarios de radio y televisión, particularmente los de tipo público, al transmitir parcial o totalmente la conferencia de prensa matutina del Ejecutivo Federal, pues el hecho de que no estén jurídicamente obligados a su difusión, provoca que su decisión de hacerlo supone que asumen la responsabilidad de incurrir en alguna falta si los contenidos de esa conferencia son contrarios a la ley. De ahí la relevancia de que la transmisión que hagan los concesionarios ocurra como parte del legítimo ejercicio periodístico, algo que no ocurrió en el caso concreto sobre el que versa la sentencia, que al emitir sin ningún tipo de edición o valoración la señal de la conferencia matutina se volvió en corresponsable incurriendo en un hecho ilícito.

Finalmente, la primera de las sentencias comentadas abre la puerta a un tema que debería ser pronto solucionado mediante una revisión del marco legal en la materia. Me refiero al de las responsabilidades administrativas de la presidencia, que colocan al titular del Ejecutivo en un estatuto especial que abre la puerta a un actuar con plena impunidad. Al reconocer que el orden constitucional en materia

sancionatoria establece que al presidente solo se le puede sancionar en el plano penal y al determinar que, en consecuencia, las faltas en que incurra el presidente de la República sólo pueden tener como consecuencia un “efecto declarativo”, genera un espacio de impunidad, que lejos de inhibir posibles conductas contrarias a la ley, las estimula y promueve. Esa es una de las razones que explica que el actual titular del Ejecutivo actúe con total impunidad y viole de manera reiterada las restricciones que en materia política le impone la Constitución.

Esta sentencia es un enésimo recordatorio de que un auténtico Estado de Derecho supone acabar con los espacios que permiten un actuar impune de los funcionarios públicos y, en primer lugar, del presidente de la República.

Por su parte, la segunda de las sentencias analizadas aborda la posibilidad de que el presidente de la República pueda ser objeto de medidas de apremio cuando incumpla los mandatos que la autoridad administrativa electoral le impone a través de medidas cautelares. Es decir, si el titular del Ejecutivo Federal puede, en virtud el régimen constitucional especial que se mencionaba tiene en materia de responsabilidades administrativas, desacatar impunemente las ordenes que el INE le impone en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores o si, por el contrario, puede ser sujeto de algún tipo de medida de apremio tal como, en el caso que nos ocupa, una amonestación pública.

La Sala Superior consideró que, con independencia de que al presidente no se le puede imponer una sanción administrativa porque, a su juicio, sólo puede serlo en el ámbito penal, las medidas de apremio no constituyen una en sí una sanción propiamente dicha, sino que son mecanismos coactivos para hacer cumplir una resolución.

Entendiendo las razones que se exponen en la sentencia, no coincido necesariamente con las mismas en el sentido de que el presidente no pueda ser sujeto de sanciones administrativas, aunque me queda claro que el régimen constitucional es ambiguo al respecto. Supongamos por un momento que el presidente manejara un vehículo en estado de ebriedad y fuera detenido por tal efecto, ¿realmente no sería objeto de las sanciones administrativas que le podría

imponer un juez cívico? O si cometiera alguna irregularidad en el pago de sus impuestos que no ameritan el grado de ilícito penal, ¿no podría ser objeto de multas por parte de la autoridad hacendaria —aunque esa función en el plano federal dependa de subordinados suyos—? El caso específico sobre el que versa la sentencia tiene que ver con una medida de apremio que se le impuso al titular del Ejecutivo y no implicó un pronunciamiento sobre la posibilidad de sancionarlo administrativamente, pero en la primera de las sentencias analizadas sí se hace una reflexión al respecto y se concluye que, ante la responsabilidad indirecta en la que incurrió el presidente, la autoridad jurisdiccional electoral no puede más que emitir sentencias con un efecto declarativo.

El tema es polémico, sin duda, pero estas sentencias abren la puerta a una discusión más amplia que implique la eventual necesidad de que el marco normativo sea más claro al respecto, habida cuenta que la impunidad constituye un grave problema en México para la plena vigencia del Estado de Derecho.

VI. Fuentes Consultadas

Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. Las razones y el sentido de la Reforma Electoral de 2007-2008. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte. México: TEPJF.

———. 2021. El sentido y las rutas de la transición democrática en México. En *La democracia no se construyó en un día*, Córdova Lorenzo y Ernesto Núñez A. México: Grijalbo.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. México. Última reforma publicada DOF 06-06-2023.
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

INE. Reglamento de Quejas y Denuncias. 2014. México. Se adicionan las modificaciones mediante Acuerdo INE/CG407/2017.
<https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/664/20/1>

LEGIPE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

Sentencia SUP-REP-795/2022 Y SUP-REP-797/2022, acumulados. Actor: Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0795-2022.pdf>

—— SUP-REP-84/2023. Actor: Consejera adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Autoridad responsable: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-REP-0084-2023.pdf>