



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-15/2019

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL

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

En la Ciudad de México, a veinticuatro de abril de dos mil diecinueve. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **sentencia de veinticuatro del mes y año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **diecisiete horas con treinta minutos** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la referida determinación judicial, constante de **CIENTO ONCE** páginas con texto. **DOY FE.** -----

ACTUARIO

**LIC. ALFREDO MONTES DE OCA CONTRERAS**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-15/2019

**RECURRENTE:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIOS:** OMAR ESPINOZA  
HOYO, RAMÓN CUAUHTÉMOC  
VEGA MORALES Y ALFONSO  
GONZÁLEZ GODOY

**COLABORÓ:** JONATHAN SALVADOR  
PONCE VALENCIA

Ciudad de México, abril veinticuatro de dos mil diecinueve.

En el medio de impugnación indicado al rubro, la Sala Superior dicta sentencia en el sentido de **confirmar la resolución reclamada**<sup>1</sup>.

**ANTECEDENTES**

De la narración de hechos que se hace en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

<sup>1</sup> Sentencia de 6 de marzo de 2019, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-8-2019.

**I. Inicio del proceso electoral local en Baja California 2018-**

**2019.** El nueve de septiembre de dos mil dieciocho, inició el proceso electoral local en Baja California, en el cual se renovará a la persona Titular del Ejecutivo, Diputaciones locales e integrantes de los Ayuntamientos.

**II. Denuncia.** El ocho de febrero de dos mil diecinueve<sup>2</sup>, el Partido Acción Nacional<sup>3</sup> presentó denuncia en contra de Jaime Bonilla Valdez, Senador con licencia que se desempeña como Delegado en Baja California de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar<sup>4</sup>, quien a su vez tiene la calidad de precandidato a la gubernatura en la referida entidad, postulado a decir del quejoso, por la coalición "*Juntos Haremos Historia en Baja California*"<sup>5</sup>, con motivo de una entrevista que le hicieron, misma que fue difundida el treinta y uno de enero a través del programa "*Noticiero Contacto Meridiano*", del canal 66 (XHILA-TDT).

**III. Resolución impugnada.** Después de que se sustanció el procedimiento, la Sala Regional Especializada dictó sentencia (expediente SRE-PSC-8/2019)<sup>6</sup>.

**IV. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme, el PAN interpuso el presente

---

<sup>2</sup> Los hechos ocurrieron en el dos mil diecinueve, salvo que se precise otro año.

<sup>3</sup> PAN.

<sup>4</sup> En lo sucesivo el Delegado.

<sup>5</sup> Integrada por los partidos MORENA, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Transformemos.

<sup>6</sup> Declaró la **inexistencia** de las infracciones atribuidas a Jaime Bonilla Valdez, Intermedia y Asociados de Mexicali S.A. de C. V., así como a los partidos políticos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Transformemos, en los términos de la presente sentencia.



recurso.

**V. Turno de expediente y trámite.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar el expediente SUP-REP-15/2019, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>7</sup>. En su oportunidad, la Magistrada Instructora lo radicó, lo admitió y cerró instrucción.

### CONSIDERANDOS

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** De conformidad con el artículo 109 de la Ley de Medios, la Sala Superior es competente para conocer del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que se interponga en contra de, entre otros supuestos, las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada.

En la especie, se trata de un recurso a través del cual se impugna una sentencia de la Sala Especializada, emitida en un procedimiento especial sancionador, razón por la cual esta Sala Superior es competente para resolverlo.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** Los supuestos de procedibilidad del presente asunto se cumplen conforme se expone a continuación:

---

<sup>7</sup> En lo sucesivo Ley de Medios.

## **SUP-REP-15/2019**

**a. Forma.** Se colma el requisito, pues el recurso se interpuso por escrito, y en él se hace constar el nombre y firma autógrafa de la parte recurrente; se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable y se mencionan los hechos y agravios.

**b. Oportunidad.** Se cumple con el requisito, toda vez que la resolución reclamada le fue notificada a la parte recurrente el ocho de marzo pasado<sup>8</sup>, por lo que el término de tres días<sup>9</sup> para impugnar inició el nueve y concluyó el once del mismo mes, incluyendo los días nueve y diez (sábado y domingo, respectivamente), que deben computarse de conformidad con el artículo 7, párrafo 1, de la Ley de Medios, en virtud de que el presente asunto está relacionado con el proceso electoral local del Estado de Baja California.

Pues bien, en la especie, el medio de impugnación se presentó ante la autoridad responsable el once del citado mes de marzo, por lo que fue interpuesto oportunamente.

**c. Interés jurídico.** La parte recurrente cuenta con interés jurídico para impugnar la omisión reclamada, porque le fue desfavorable la resolución que reclama, y pretende que se revoque la misma.

**d. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados se encuentran satisfechos, porque el medio de impugnación se interpone por un partido político por conducto de su

---

<sup>8</sup> Cédula de notificación personal visible a foja 605 del cuaderno accesorio único.  
<sup>9</sup> Artículo 109, párrafo 3 de la Ley de Medios.



representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>10</sup>, en términos de lo dispuesto por los artículos 45, párrafo 1, inciso a), en relación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**e. Definitividad.** El requisito en cuestión se cumple, porque en la legislación electoral no está previsto algún medio de defensa que deba promoverse previamente para controvertir la resolución reclamada.

Así, en el presente caso se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia.

**TERCERO. Estudio de fondo.** Para mayor claridad, en principio se relatarán los hechos que interesan en el justiciable.

### 3.1 Antecedentes relevantes.

**Denuncia.** El PAN denunció a Jaime Bonilla Valdez, Senador con licencia que se desempeña como Delegado, y además es precandidato a la gubernatura de ese Estado, con motivo de una entrevista que le hicieron, la cual fue difundida el treinta y uno de enero pasado, a través del programa "Noticiero Contacto Meridiano"<sup>11</sup>.

El partido denunciante atribuyó al denunciado:

- Violación a los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la

<sup>10</sup> En lo sucesivo el INE.

<sup>11</sup> Canal 66, XHILA-TDT.

## **SUP-REP-15/2019**

Constitución Federal y 449, párrafo 1, incisos b), c), d), y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>12</sup>, por difundir su imagen como Delegado durante la etapa de precampaña en el proceso electoral local que se desarrolla en Baja California, en el que se encuentra conteniendo por el cargo de Titular del Ejecutivo, lo que se traducía en promoción personalizada, violando el principio de equidad.

- Difundir en televisión propaganda gubernamental del Poder Ejecutivo Federal.

- Coaccionar a la ciudadanía a votar en favor de su partido, al condicionar la entrega de apoyos, en reciprocidad por haber votado por Morena.

- Actos anticipados de precampaña.

De acuerdo con el denunciante, se actualizaban los elementos de los actos anticipados de campaña y de promoción personalizada, por lo siguiente:

El elemento personal, porque se le identifica como Delegado encargado de los programas de desarrollo social, y al mismo tiempo se hace alusión a su precandidatura a la gubernatura del Estado.

El elemento temporal, en razón de que la entrevista se difundió el treinta y uno de enero pasado, es decir, en la etapa de precampaña del actual proceso electoral local en

---

<sup>12</sup> En lo sucesivo la Ley General.



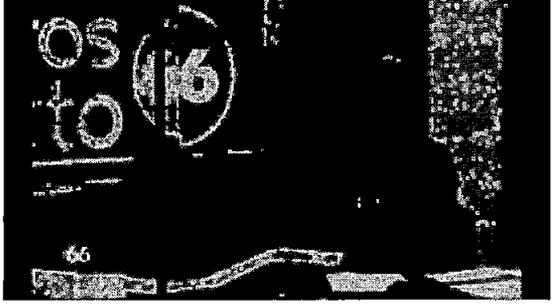
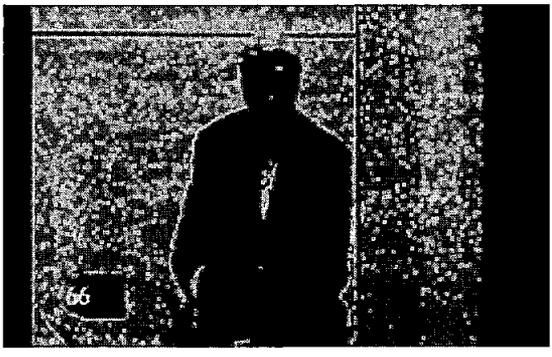
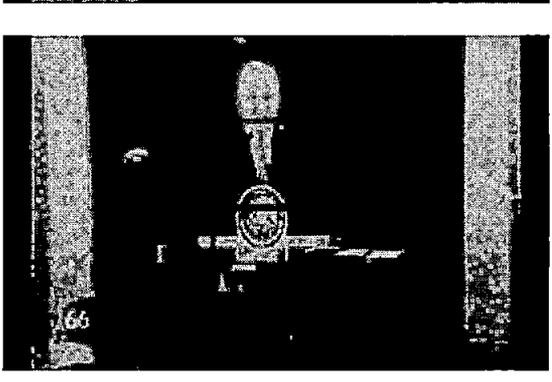
Baja California.

El elemento objetivo, en virtud de que el denunciado hizo alusión a que los programas de desarrollo social se han realizado gracias al apoyo de la ciudadanía al Presidente de la República, a quien le agradece su confianza para ocupar el cargo de Delegado y por haber sido designado precandidato a la gubernatura, con lo que utiliza los programas sociales para beneficio propio y posicionarse ante la militancia de los partidos que integran la coalición.

El elemento subjetivo, dado que a pesar de que no llama al voto, sí condiciona el mismo *"a que se podrían ver todavía más beneficiados para el cumplimiento de todos los programas de desarrollo social, por la relación y la confianza que fue depositada en él por parte del Ejecutivo federal"*.

De acuerdo con el quejoso, el denunciado hace alusión al actual proceso electoral, menciona los de selección de candidaturas del partido Morena, y destaca los logros que ha obtenido, relacionado con su precandidatura a la gubernatura del Estado, que se traduce en un beneficio personal, en contravención al principio de equidad.

**3.2 Reproducción de la entrevista.** El contenido de la entrevista denunciada es el siguiente:

IMÁGENES REPRESENTATIVAS	CONTENIDO DE LA ENTREVISTA
	<p><b>Conductora:</b> En este estudio tenemos a quien es actualmente el encargado por parte del gobierno federal de los programas de desarrollo, aquí en Baja California, el Senador con licencia Jaime Bonilla y quien usted ya conoce pues como el abanderado de esta coalición que formalizó MORENA como el precandidato hasta hoy en día, hasta que se desarrolle la elección interna, de esta coalición por parte de MORENA a la gubernatura del Estado, bienvenido, muy buenas tardes.</p>
	<p><b>Jaime Bonilla Valdez:</b> Muy buenas tardes preciosa.</p>
	<p><b>Conductora:</b> Pues cuéntenos un poco al respecto de este andar del recorrido por Baja California y, sobre todo, pues el tema en particular, estas campañas que están arrancando prácticamente y que ya se sabe, pues usted es el abanderado de la Coalición que formalizó MORENA.</p>
	<p><b>Jaime Bonilla Valdez:</b> Pues estoy muy agradecido por el reconocimiento de mi partido, pero ahorita en lo que estamos enfocados es en los programas de desarrollo, las becas para los jóvenes, nuestros viejitos, que les decimos con tanto cariño, sus jubilaciones, sus pensiones, y los demás programas que tenemos para personas discapacitadas, entonces, eso se está llevando a cabo en todo el país; y estamos llevando a cabo lo que le llamamos los censos, para realmente de alguna manera concreta llegar al número de personas que realmente necesitan estos apoyos.</p>
	<p><b>Conductora:</b> En este sentido, pues prácticamente la población, actualmente desconoce en cierta forma cuales son los apoyos que está en estos momentos otorgando el gobierno federal, pues ratificar un poco que es lo que se viene ya</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-15/2019

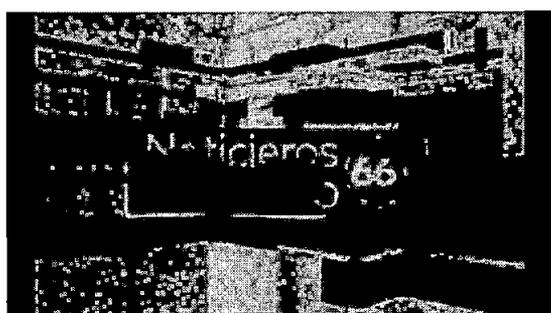
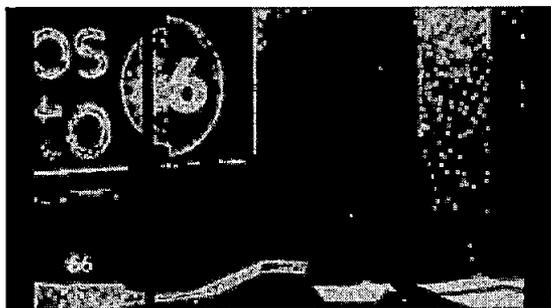
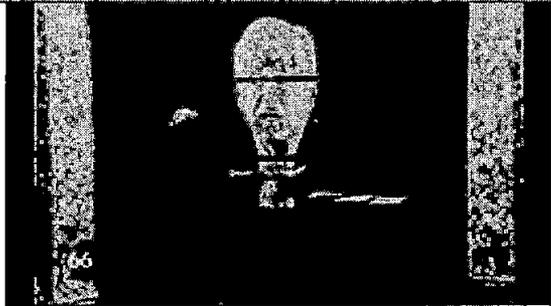
VIDEO JAIME BONILLA CANAL 66	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	CONTENIDO DE LA ENTREVISTA
	a raíz de estos cambios que se han desarrollado sobre todo este último mes, que es enero del dos mil diecinueve.
	<p><b>Jaime Bonilla Valdez:</b> Bueno, son muy sencillos, muy fácil de entender, son pensiones para los adultos mayores, que se van a beneficiar, aunque ya tengan ellos una pensión, ya sea el seguro social o del ISSSTE, estamos hablando de becas para los jóvenes que no alcanzaron a entrar a la universidad, y becas para los jóvenes que no alcanzaron a entrar a las preparatorias. Como tú sabes, ha cambiado el sistema educativo a través de los años, se ha ido no transformando, sino deformando, al grado de que antes en las secundarias tenías talleres, talleres de oficio ¿verdad? Electricidad, encuadernación, música, de todos tipos, pero los tenías en las secundarias, de tal manera que si los jóvenes no alcanzaban a entrar a la preparatoria ya tenían un oficio. Ahora eso se cambió, y están en las preparatorias, entonces lo que queremos nosotros es cambiar eso, redistribuirlo a las secundarias para que cuando salgan de las secundarias si por angas o mangas no tengan posibilidades económicas de ir a la preparatoria, ya tienen un oficio, ya se pueden dedicar a un oficio, entonces, es una de las cosas que el Licenciado López Obrador, dentro de los programas, porque no nada más es cuestión de que le vamos a dar dinero, es cuestión de capacitarlo, de prepararlos, ¿verdad? Hay un programa muy importante, que es el de los jóvenes creando el futuro, donde junto con los empresarios conseguimos que una vez que salgan de la escuela tengan oportunidad de trabajar siendo subsidiados por nosotros mismos, el gobierno, por un periodo de tiempo mientras que se capacitan, agarran experiencia, y pues a nadie le dan pan que llore ¿verdad? Los empresarios van a</p>

9

VIDEO JAIME BONILLA Y CANAL 66

IMÁGENES REPRESENTATIVAS

CONTENIDO DE LA ENTREVISTA



estar muy contentos, porque les damos un trabajador que no les cuesta.

**Conductora:** Por último, me gustaría saber, porque sabemos que trae una agenda bastante ajetreada, en estos momentos pues, dando seguimiento, en este sentido, ¿Cómo vislumbraría el panorama político que se viene ya en estas campañas electorales en dos mil diecinueve, a raíz del proceso electoral que se va a desarrollar en Baja California? Y en específico, ¿Cómo vería al resto de los partidos políticos que no forman parte de su coalición y sobre todo de aquellos nombres que ya resuenan, que pudieran ser contrincantes a la gubernatura de Baja California?

**Jaime Bonilla Valdez:** Pues estamos en un proceso donde se dicen muchos nombres, de hecho, hace unos días están concluyendo el registro de nuestro partido y hemos tenido hasta veintiún personas aplicando y registrándose para una diputación, entonces, ¿Quién va a quedar? No sabemos todavía, viene el escrutinio, se tienen que verificar todas y cada de las solicitudes, y al mismo tiempo se está teniendo un ojo en el gato y otro en el garabato, que es lo que está haciendo nuestra oposición. Nosotros respetamos a los demás partidos, sentimos nosotros que tenemos el estado de ánimo muy arriba y estamos muy contentos, porque acabamos de salir de un proceso electoral donde nos fue muy bien, el Licenciado López Obrador ganó treinta y uno de treinta y dos estados, pero Baja California fue el único fue carro completo, en Baja California le fue muy bien, y aquí se ganó con 10 puntos arriba de la media nacional, entonces el Licenciado, en reciprocidad, por el apoyo que ha recibido del Estado, dio, hizo bien en darnos la oportunidad de una zona libre, una zona libre que viene



VIDEO JAIME BONILLA CANAL 66	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS:	CONTENIDO DE LA ENTREVISTA:
	<p>a reducir el impuesto al ocho por ciento del IVA, y el ISR al veinte, y nos da muchas posibilidades de crecimiento; al mismo tiempo se incrementó el salario al doble, y muchos otros beneficios fiscales que van a recibir las empresas durante este periodo, esto es a través de un decreto, no es una Ley, y la facilidad de un decreto es que lo podemos ir ajustando, hay algunos que no fueron tan beneficiados en esta etapa, pero van a ser beneficiados porque hemos estado viendo la posibilidad de ayudarles e ir ajustando el decreto.</p> <p><b>Conductora:</b> ¿Y el mensaje a la comunidad, sobre todo aquellos que dicen: "pues no me gustan los funcionarios que de repente los veo en una función pública, luego saltan a otra", estos que les llaman chapulines? ¿Qué le diría usted a la comunidad?</p> <p><b>Jaime Bonilla Valdez:</b> Todo mundo tiene su manera de pensar y yo estoy completamente de acuerdo, si la próxima posibilidad que tengas tú, no realmente no es para beneficiar a tu Estado, debes de quedarte donde estás, pero si tú, tienes la posibilidad de beneficiar a tu Estado, en más de una manera, y el Presidente de la República, el Partido, te está pidiendo que participes, pues a nadie le gusta irse en una campaña de cuatro, cinco meses, con todo y la precampaña, porque no hay recursos que te alcancen en las campañas; entonces yo acabo de pasar por una campaña que fue muy intensa, le dimos ocho vueltas al Estado, los resultados están a la vista, pero no es cuestión de llegar a otro puesto nada más porque existe la posibilidad de llegar a ese puesto, o a esa posición. ¿Qué es lo que puedes hacer por tu Estado? Puedes beneficiarlo aquí o acá más, entonces tienes que valorar eso, pero todo mundo tiene su opinión y yo soy muy respetuoso de</p>

VIDEO JAIME BONILLA CANAL 66	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS:	CONTENIDO DE LA ENTREVISTA:
	<p>todas las opiniones.</p> <p><b>Conductora:</b> Muchísimas gracias Delegado, por su visita y pues estamos muy pendientes de todo lo que se esté desarrollando en Baja California.</p> <p><b>Jaime Bonilla Valdez:</b> Muchas gracias linda.</p> <p><b>Conductora:</b> Muchas gracias, nosotros regresamos en breve con más información.</p> <p>FIN DE LA ENTREVISTA</p>

**3.3 Sustanciación del procedimiento.** La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE sustanció el procedimiento; en lo conducente:

- Determinó que el Instituto Electoral de Baja California era el competente para conocer de los actos anticipados de campaña que se le atribuyeron al denunciado, porque los hechos se relacionaban con el proceso electoral local que se desarrolla en ese Estado.

- Ordenó emplazar a las partes<sup>13</sup>.

- Al estimar que el asunto estaba debidamente sustanciado, envió el expediente a la Sala Especializada para que resolviera lo procedente conforme a derecho.

**3.4 Sentencia de la Sala Especializada.** Al resolver, la responsable determinó que eran inexistentes las infracciones

<sup>13</sup> Denunciante, denunciado, partidos integrantes de la Coalición Juntos Haremos Historia en Baja California, y a la Concesionaria Intermedia y Asociados de Mexicali Sociedad Anónima de Capital Variable, emisora de XHILA-TDT, que transmitió la entrevista materia de la denuncia.



denunciadas.

### **3.5 Síntesis de agravios.**

- La responsable incorrectamente parte de la base de que los hechos denunciados constituyen un ejercicio periodístico y no propaganda gubernamental.

- La entrevista tiene dos partes o enfoques:

En el primer enfoque hay un intercambio de comentarios (preguntas y respuestas entre la entrevistadora y el denunciado), donde exclusivamente se abordan temas relacionados con el ejercicio del cargo del servidor público, así como de las acciones o programas implementados por el Gobierno Federal en el Estado.

En el segundo enfoque se miran opiniones relacionadas con el actual proceso electoral local y el federal que acaba de concluir, observándose al denunciado con su doble calidad, la de participante en aquel proceso, en el que aspira a contender por la gubernatura, y a su vez como servidor público.

Si solo se analiza el primer enfoque, se podría establecer que la entrevista se desarrolla en un ejercicio periodístico; empero, la entrevista no solo se desarrolla en un intercambio de preguntas-respuestas entre la entrevistadora y el denunciado, ya que éste a la vez emite opiniones, no solo con el carácter de servidor público, sino también con el de aspirante a la precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular, por lo que sus manifestaciones debieron

## **SUP-REP-15/2019**

analizarse por la responsable, a la luz del especial cuidado que el funcionario debe tener a fin de no transgredir el artículo 134 constitucional, tomando en consideración el contexto en que se producen.

- La Sala responsable dejó de observar que en el contexto en el que se desarrolla la entrevista, es posible determinar que el denunciado va más allá de lo que podría ser una respuesta a una pregunta espontánea y directa del entrevistador, pues sí emite comentarios relacionados con el actual proceso electoral local, con su participación en el mismo y con la importancia y beneficios que puede seguir teniendo la ciudadanía, si continúan apoyando el movimiento que representa el partido Morena y el Presidente de la República.

- Las opiniones vertidas por Jaime Bonilla Valdez no pueden verse amparadas bajo la libertad de expresión, pues al tratarse de un servidor público, el deber de cuidado con los comentarios o actos que realice debe ser mayor al de cualquier otra persona, y como tal es que se deben analizar por la autoridad jurisdiccional.

- El denunciado expresó:

"...estamos enfocados es en los programas de desarrollo, las: becas para los jóvenes, nuestros viejitos, que les decimos con tanto cariño, sus jubilaciones, sus pensiones, y los demás programas que tenemos para personas discapacitadas... y estamos llevando a cabo lo que le llamamos los censos...";  
"...entonces lo que queremos nosotros es cambiar eso, redistribuirlo a las secundarias... Hay un programa muy importante, que es el de los jóvenes creando el futuro, donde junto con los empresarios conseguimos que una vez que salgan de la escuela tengan oportunidad de trabajar siendo subsidiados por nosotros mismos, el gobierno, por un periodo de



tiempo mientras que se capacitan, agarran experiencia, y pues a nadie le dan pan que llore ¿verdad? Los empresarios van a estar muy contentos, porque les damos un trabajador que no les cuesta".

Según el impugnante, de lo reproducido se advierte que durante la entrevista sí se formulan manifestaciones en favor del denunciado y del partido Morena, exaltando los logros del Gobierno Federal y haciéndolos suyos (como si fueran logros personales), es decir, se atribuye a título personal los programas sociales que se están implementando en Baja California, ya que no solo se limita a informar al auditorio cuáles son esos programas sociales, sino que también hace ver al auditorio como si los logros fueran personales.

- El denunciado manifestó que:

"Nosotros respetamos a los demás partidos, sentimos nosotros que tenemos el estado de ánimo muy arriba y estamos muy contentos, porque acabamos de salir de un proceso electoral donde nos fue muy bien, el Licenciado López Obrador ganó treinta y uno de treinta y dos estados, pero Baja California fue el único carro completo, en Baja California le fue muy bien, y aquí se ganó con 10 puntos arriba de la media nacional, entonces el Licenciado, en reciprocidad, por el apoyo que ha recibido del Estado, dio, hizo bien en darnos la oportunidad de una zona libre, una zona libre que viene a reducir el impuesto al ocho por ciento del IVA, y el ISR al veinte, y nos da muchas posibilidades de crecimiento; al mismo tiempo se incrementó el salario al doble, y muchos otros beneficios fiscales que van a recibir las empresas durante este periodo, esto es a través de un decreto, no es una Ley, y la facilidad de un decreto es que lo podemos ir ajustando, hay algunos que no fueron tan beneficiados en esta etapa, pero van a ser beneficiados porque hemos estado viendo la posibilidad de ayudarles e ir ajustando el decreto".

De acuerdo con el recurrente, con esa declaración se

## **SUP-REP-15/2019**

busca coaccionar a la población, pues señala que los programas sociales se están entregando por el respaldo que la ciudadanía de Baja California otorgó mediante el voto al actual Presidente de la República, advirtiéndose que la entrega de tales apoyos, está condicionada al respaldo brindado a Morena, dando a entender que si se continúa favoreciendo a ese partido y, por ende, a sus candidaturas, es que los programas sociales pueden seguirse otorgando, lo que se corrobora con lo señalado por el denunciado, cuando al concluir la entrevista, deja ver su interés de contender en el presente proceso electoral y de la invitación que recibió para que participara en el mismo, por parte del Presidente de la República y el partido Morena.

- El denunciado realizó promoción personalizada, porque: a) alude a los programas sociales como logros personales; b) hace creer a la ciudadanía que su entrega se encuentra condicionada al respaldo otorgado y que se brinde a Morena, así como al Presidente de la República; c) hace ver la relación que existe entre dar apoyos sociales (que se atribuye a título personal), en reciprocidad al citado respaldo; d) menciona la invitación a participar como contendiente en el presente proceso electoral local por parte del Titular del Ejecutivo Federal y el partido mencionado.

- El denunciado, en su calidad de servidor público, debió



guardar la medida que le constriñe el artículo 134 constitucional, lo que pasa por alto la responsable, pues no es posible que reconozca que aquél actúa con esa calidad, así como contendiente a un cargo de elección popular, emitiendo opiniones respecto de los programas sociales que se están implementando, y a su vez haga alusión al interés de participar en el actual proceso electoral, coaccionando la voluntad ciudadana, respecto a la entrega de los apoyos y que solo se consideren como manifestaciones lícitas, amparadas en el libre ejercicio periodístico y la libertad de expresión e información.

- El denunciado debió cuidar el deber de autocontención y no lo hizo, ya que habló de los programas sociales implementados y los próximos a implementarse, sin tomar en cuenta que la ciudadanía recibió esta información de un servidor público en la etapa de precampaña, con el riesgo de que pudiera confundirse, porque la entrevista se da en esa etapa del proceso electoral, y él es precandidato a un cargo de elección popular, por lo que el deber de cuidado debió ser mayor, así como la revisión y análisis estricto de la autoridad jurisdiccional.

- La Sala Superior ha establecido que la intervención de servidoras y servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no viola

## **SUP-REP-15/2019**

los principios de equidad e imparcialidad, si no difunden mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidatura, que de alguna manera, los vincule a procesos electorales, por lo que en la especie, la entrevista se desarrolla más allá del libre ejercicio periodístico y de la libertad de expresión, al transmitirse un mensaje que pretende favorecer a un partido político y a una candidatura, vinculándose claramente al actual proceso electoral local, lo que vulnera los citados principios.

- La violación atribuida al denunciado por promoción personalizada, no se surte por la reiteración de la conducta, sino por la actualización de los elementos personal, objetivo y temporal, por lo que no es obstáculo a la actualización de la falta, lo considerado por la responsable respecto a que la entrevista de mérito se difundió una vez y que por ello no sea posible presumir una posible simulación de la misma, que por su reiteración o sistematicidad le hiciera perder su naturaleza.

### **3.5 Consideraciones de la Sala Superior.**

No le asiste la razón al recurrente, porque a juicio de esta Sala Superior, como bien lo apreció la responsable, las



manifestaciones realizadas por el denunciado en la entrevista objeto de la queja, no pueden calificarse como propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen, sino que deben considerarse como expresiones realizadas en el contexto de un ejercicio periodístico genuino, amparado por el derecho a la libertad de expresión.

Con el fin de justificar tal aseveración, se estima necesario realizar algunas explicaciones en torno a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, así como de los elementos que deben colmarse para que se configure una infracción a lo dispuesto en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional.

## **I. Libertad de expresión y acceso a la información.**

### **A. Generalidades.**

Al resolver asuntos similares al presente<sup>14</sup>, esta Sala Superior ha considerado que la libertad de expresión e información son derechos fundamentales de especial trascendencia para alcanzar, establecer y consolidar un sistema democrático.

---

<sup>14</sup> Ver ejecutoria dictada al resolver recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-190/2016 y acumulado.

## SUP-REP-15/2019

El artículo 6º, párrafos primero y segundo, en relación con el 7º de la constitución, prescriben *que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos; igualmente, establecen la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, ninguna ley ni autoridad puede definirlos más allá de los límites previstos en el artículo 6º mencionado.*

El segundo párrafo del referido precepto 6º constitucional, también prevé *que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

Incluso, en atención a su trascendencia, estas libertades se reconocen también en distintos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 19, señala:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. [..].

La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en el artículo 13, indica: Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



Estos derechos fundamentales, evidentemente, ocupan un papel central para alcanzar y consolidar el Estado Democrático, dado que ese proceso e ideal requieren de la libertad para presentar, difundir y lograr la circulación de las opiniones e ideas sin censura previa, que presuponen la posibilidad de conformar información a partir de la cual la sociedad puede asumir una posición o ideología en cuanto a los temas de interés público.

Esto es, sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas, de manera efectiva<sup>16</sup>.

Por ello, se ha considerado que los derechos fundamentales de expresión e información son especialmente relevantes en el ámbito político electoral, razón por la cual su protección debe maximizarse en el contexto del debate político y temas de interés público<sup>17</sup>.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>18</sup> ha considerado que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una

---

<sup>16</sup> En un sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha pronunciado sobre el tema, considerando que la libertad de expresión requiere, por un lado, en una dimensión individual, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, a la vez que implica también, por otro lado, en una dimensión colectiva, un derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, y eso a su vez, evidentemente se relaciona con el derecho a la información reconocido en el sistema jurídico mexicano. Véase el caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

<sup>17</sup> Véase la jurisprudencia: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*. Consultable en la página de internet [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

<sup>18</sup> En lo subsecuente, Corte IDH.



## SUP-REP-15/2019

sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública, incluso, *conditio sine qua non* para que los partidos políticos y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente<sup>19</sup>.

Otros tribunales constitucionales, como la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, han destacado la importancia de esa libertad, por ejemplo, al atribuirle una "posición preferente"<sup>20</sup>, aunque esto no excluye la posibilidad que, en un caso individual, la libertad de expresión pueda ceder frente a otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos (por ejemplo, la dignidad o el derecho al honor).

En suma, la libre manifestación de las ideas y acceso a la información son libertades fundamentales de la organización estatal moderna<sup>21</sup>, y condiciones imprescindibles para la consolidación del ideal estatal conocido como Estado Democrático de Derecho.

Empero, aun cuando la libre manifestación de las ideas y el derecho a la información son libertades

---

<sup>19</sup> Véase: Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, Nº 5, párrafo 70. LA COLEGIACIÓN OBLIGATORIA DE PERIODISTAS (ARTS. 13 Y 29 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS) SOLICITADA POR EL GOBIERNO DE COSTA RICA.

<sup>20</sup> Cfr. *Murdock v. Pennsylvania*, 319 U.S. 105 115 (1943)]

<sup>21</sup> Incluso, ha sido prevista desde los primeros documentos en los que se reconocen los derechos en un sentido moderno, aunque no por ello ha escapado a limitantes racionales previamente previstos. Uno de los antecedentes fundacionales de la libertad de expresión se encuentra en el artículo 10 de la *Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano* emitida en Francia en 1789, en el cual se señala que: *Nadie puede ser molestado en sus opiniones, aún las religiosas, en tanto que la manifestación de ellas no perturbe el orden público establecido. Sólo la ley puede limitar el derecho de expresión libre, en atención a prevenir perturbaciones del orden público.*



fundamentales, como cualquier otro derecho, no tienen una naturaleza absoluta, sino que sus límites están definidos por el alcance de otros derechos, valores o restricciones constitucionales expresas<sup>22</sup>.

Lo anterior, porque el artículo 1º, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en el mismo ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, pero reconocen que su ejercicio podrá restringirse o suspenderse *en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece*<sup>23</sup>.

Esto es, en términos generales, si bien los derechos fundamentales se anteponen y predicen universalmente para todas las personas por su valor e importancia sustancial, el propio sistema jurídico establece la posibilidad de que sean objeto de alguna limitación, bajo ciertas condiciones.

En atención a ello, esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales, incluidos los que tienen

---

<sup>22</sup> Véase la jurisprudencia del rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, en cuya parte final, expresamente, se indica que los derechos no son ilimitados.

<sup>23</sup> Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

## SUP-REP-15/2019

naturaleza político-electoral, no son absolutos ni ilimitados<sup>24</sup>, sino que son susceptibles de estar sujetos a determinadas limitantes, siempre que sean condiciones legítimas, racionales y no desproporcionadas, para el ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>25</sup> también ha establecido que los derechos y prerrogativas contenidas en la Constitución son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad puede desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario conduciría a la declaración de su inconstitucionalidad, *empero, no son ilimitados, ya que la propia Carta Magna u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de aquélla, pueden establecer modalidades en su ejercicio*<sup>26</sup>.

En específico, el artículo 6º de la Constitución autoriza límites genéricos a la libertad de expresión, *en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público*<sup>27</sup>, y el artículo 7º constitucional apunta que la libertad de difusión también tiene límites, que no serán más que los mencionados (del primer párrafo del artículo

---

<sup>24</sup> Entre otros, véanse las ejecutorias de los recursos de apelación SUP-RAP-122/2008, SUP-REC-216/2012 y SUP-REC-0538-2015.

<sup>25</sup> En lo subsecuente, SCJN.

<sup>26</sup> Véase la Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, P./J. 122/2009, consultable en la página de internet [sjf.scjn.gob.mx](http://sjf.scjn.gob.mx).

<sup>27</sup> Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley...



6o. de la Constitución)<sup>28</sup>.

Dichos límites, genéricamente se actualizan cuando se ataque la moral; se provoque algún delito; se perturbe el orden público, o se ataquen derechos de terceros<sup>29</sup>.

En ese sentido, pueden leerse distintos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano<sup>30</sup>.

Por tanto, aunque las libertades de expresión e información son fundamentales para un sistema jurídico democrático, sin embargo, como cualquier otro derecho humano, su alcance o límite puede ser definido por la necesidad de respetar otros derechos, valores o decisiones políticas fundamentales, acogidas o

<sup>28</sup> Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio [...]

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución [esto es que sí puede ser limitada en los términos de dicho precepto].

<sup>29</sup> Véase la jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN del rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES Consultable en la página de internet: [sjf.scjn.gob.mx](http://sjf.scjn.gob.mx).

<sup>30</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el mencionado artículo 19, apartado 3, en relación a la libertad de expresión, indica que: 3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*

a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*

b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.*

Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en el artículo 13, sobre Libertad de Pensamiento y de Expresión, indica:

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

3. [...]

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

autorizadas constitucionalmente.

**B. La libertad de expresión y el derecho a la información en ejercicios periodísticos.**

La Sala Superior ha considerado que tratándose de ejercicios periodísticos (como la entrevista objeto de denuncia)<sup>31</sup>, las libertades de expresión e información gozan de una protección especial frente a los límites oponibles a esos derechos, por lo siguiente.

Las libertades de expresión e información deben ser valoradas no sólo en la dimensión individual de la persona que genera o busca información, sino en la dimensión colectiva<sup>32</sup>, en la cual las y los periodistas tienen una posición trascendental para generarla y a la vez permitir a la sociedad recibir dicha información.

Esto es, la dimensión colectiva de las libertades de expresión e información, proyecta una especial tutela sobre las y los periodistas, porque la información que generan rebasa la idea de protección a los derechos de las personas en lo individual para expresarse o acceder a la información en lo particular, puesto que contribuye, de manera global, a la formación y al mantenimiento de una opinión pública informada y, por tanto, en

---

<sup>31</sup> Véase la ejecutoria dictada en el expediente identificado con clave SUP-REP-190/2016 y acumulado.

<sup>32</sup> Pueden consultarse sobre el tema, entre otras múltiples ejecutorias, desde el SUP-RAP-62/2008 hasta SUP-REP-159/2016.



condiciones de participar en la toma de decisiones de interés público, lo cual es imprescindible para una democracia representativa<sup>33</sup>.

En ese sentido, este Tribunal, en términos similares a la posición que ha sostenido la Primera Sala de la SCJN y la Corte IDH, también ha asumido el postulado de protección de las y los periodistas y del ejercicio de su labor, a través de entrevistas, reportajes, crónicas o paneles.

En efecto, esta Sala Superior, en la jurisprudencia de rubro PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA, estableció que la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública.

En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario.

Asimismo, la SCJN, en la tesis relevante de rubro LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA, consideró:

---

<sup>33</sup> En relación a este último aspecto, véase la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Consultable en la página de internet: [sjf.scjn.gob.mx](http://sjf.scjn.gob.mx)

## SUP-REP-15/2019

"Si bien es de explorado derecho que la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, es importante destacar que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción".

Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público.

La Corte IDH consideró fundamental que las y los periodistas gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca<sup>34</sup>.

Esa doctrina se desarrolló de manera paradigmática en el representativo caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, en el que la Corte IDH expresamente sistematizó y desarrolló lo relativo al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática, el rol de los medios de comunicación y del periodismo, en relación con la

---

<sup>34</sup> Véase el caso *Ivcher Bronstein*, sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 150.



libertad de pensamiento y de expresión, y las restricciones permitidas a tales derechos en una sociedad democrática.

En dicha sentencia, sobre el *rol de los medios de comunicación y del periodismo en relación con la libertad de pensamiento y de expresión*, la Corte IDH consideró:

117. Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones<sup>95</sup>. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan (Cfr. Caso Ivcher Bronstein, supra nota 85, párr. 149).

118. Dentro de este contexto, el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad<sup>96</sup>. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social<sup>97</sup>. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención<sup>98</sup>. <sup>96</sup> La colegiación obligatoria de periodistas, supra nota 85, párr. 71. <sup>97</sup> Caso del periódico "La Nación". Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, considerando décimo (Cfr. La colegiación obligatoria de periodistas, supra nota 85, párrs. 72 y 74).

119. En este sentido, la Corte ha indicado que es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca. (Cfr. Caso Ivcher Bronstein, supra nota 85, párr. 150).

Además, la Corte IDH ha considerado que las y los periodistas y los medios de comunicación mantienen informada a la

## SUP-REP-15/2019

sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso<sup>35</sup>.

De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático<sup>36</sup>.

En ese sentido, se ha dicho que la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada,<sup>37</sup> y que la máxima posibilidad de información es un requisito para el pleno ejercicio de la libertad de información que garantiza tal circulación máxima y libre de ideas<sup>38</sup>, pues el debate no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación<sup>39</sup>.

La importancia de la prensa y la calidad de las y los periodistas se explica por la *indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información*, así como por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos. 117 y 118.

<sup>36</sup> Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo. 46.

<sup>37</sup> Caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

<sup>38</sup> La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo. 77.

<sup>39</sup> Ídem, párrafo. 78.

<sup>40</sup> Íbidem, párrafos. 31 y 32.



En atención a lo expuesto, se puede decir que la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado de las y los periodistas, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor, de manera que no sólo tal clase de profesionales y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino que también gozan de protección, las entrevistas, diálogos o los paneles, que tienen lugar con la interacción de la ciudadanía.

**C. Ejercicio del derecho de libertad de expresión por parte de las personas servidoras públicas.**

Por principio de cuentas, debe precisarse que las personas físicas que se desempeñan como servidoras y servidores públicos pueden realizar actos de carácter estrictamente personal y actos relacionados con las funciones de su encargo.

Cuando la persona física ejerce el derecho a la libertad de expresión y difusión de las ideas, en lo que atañe a cuestiones estrictamente personales (ajenas al cargo público que ocupa), sus actos deben considerarse sujetos a las reglas y restricciones generales que han sido expuestas en las consideraciones precedentes.

Por otra parte, en el supuesto de que la o el servidor público expresen ideas y difundan información vinculada con la función que tienen encomendada, debe estimarse que sus

## **SUP-REP-15/2019**

actos se encuentran sujetos tanto a las restricciones genéricas ya referidas, como a otras específicas inherentes a su cargo.

Efectivamente, las y los empleados del estado son figuras públicas que en ciertas ocasiones, por su posición, se encuentran en constante escrutinio frente a la ciudadanía.

Con motivo de tal posición, es frecuente que reciban invitaciones a programas de radio y televisión, con el fin de ser entrevistados sobre temas de interés general.

En ese contexto, en el ejercicio de la actividad periodística, quienes entrevistan pueden realizar cualquier tipo de preguntas, pues su actividad se encuentra protegida por la libertad de expresión y el derecho de informar a las audiencias.

En cambio, las y los servidores públicos tienen la obligación constitucional de conducirse con prudencia discursiva, a fin de que su actuar no rompa con los principios de neutralidad e imparcialidad impuestos constitucionalmente.

Esto es, la persona servidora pública debe evitar que sus manifestaciones se traduzcan en expresiones que busquen favorecer o perjudicar a un partido político, o que se presenten como una opción política para futuros cargos de elección popular, al darles una forma de publicidad encaminada a lograr tal fin, pues ello sería contrario al principio constitucional de equidad en la contienda



electoral.

El deber de neutralidad de las y los servidores públicos, deriva del mandato constitucional contenido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, que establece que la elección de quienes son representantes populares debe realizarse en elecciones libres, lo que comprende la libertad en la formación de la opinión del electorado.

Por otra parte, el deber de imparcialidad que deben observar las personas servidoras públicas se encuentra previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, pues en las referidas porciones normativas se prevé expresamente la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de que disponen por razón de su investidura y la prohibición de utilizar la propaganda gubernamental para hacer promoción personalizada de su imagen.

Finalmente, el principio de equidad en la contienda electoral se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, conforme al cual se deben garantizar a los partidos políticos condiciones equitativas en las elecciones, evitando cualquier influencia externa que pueda alterar la competencia.

En efecto, el propio artículo 41 constitucional dispone que las y los representantes de la ciudadanía deben elegirse a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Cabe mencionar que las obligaciones antes referidas no son

## **SUP-REP-15/2019**

exclusivas del sistema jurídico mexicano, pues al analizar la situación de las personas servidoras públicas en otras latitudes, se aprecia la tendencia de imponerles la obligación de conducirse con neutralidad e imparcialidad, con el fin de respetar la equidad en las contiendas electorales.

En el caso, nos centraremos a las normas que, sobre el tema, aplican en los estados nacionales de la región latinoamericana, las cuales resultan sumamente ilustrativas para ubicar el principio de neutralidad en el contexto electoral, pues sin excepción, todas ellas prevén limitantes claramente establecidas, encaminadas a evitar que las personas que se dedican al servicio público destinen bienes o servicios del Estado a determinadas opciones políticas, con el fin de beneficiar a unas o perjudicar a otras, así como, en algunos casos, obtener ellos mismos un beneficio directo mediante esa desviación ilícita.

Se acude en este tema a los estados de la región latinoamericana, dado el contexto sociopolítico de cada uno de ellos, mismos que, aun de contar con algunas notas características propias de la ideología e historia de cada uno de ellos, la mayoría prevén normas restrictivas y penas aplicables a quienes transgredan el principio de neutralidad en detrimento de la imparcialidad de las contiendas electorales.

Así, por ejemplo, tenemos que la Directriz número 030-MP, del Gobierno de Costa Rica, dirigida al sector público bajo la denominación *SOBRE LA PROTECCIÓN DEL PRINCIPIO DE*



*NEUTRALIDAD POLÍTICO-ELECTORAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO*, obliga a los Órganos de la Administración Central e instruye a los entes de la Administración Descentralizada, a girar las comunicaciones necesarias a todo el funcionariado, a fin de recordarles que:

- a) La Constitución Política establece el principio de imparcialidad en los procesos electorales por parte de las autoridades gubernativas y, además, la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de conocer las denuncias por beligerancia política de funcionarios públicos y de dictar las respectivas sanciones (en términos de los artículos 95 inciso 3) y 102 inciso 5) del texto constitucional);
- b) El artículo 46 del Código Electoral prohíbe a todo el funcionariado, a dedicarse, en horas laborales, a trabajos o discusiones de carácter político electoral, así como usar sus cargos para beneficiar a un partido político, siendo las jefaturas de cada servidor las responsables de vigilar el cumplimiento de esta disposición. En caso de incumplimiento, el o la responsable será removida del cargo y se le inhabilitará para el ejercicio de cargos públicos por un período de dos a cuatro años, suspensión que compete al Tribunal Supremo de Elecciones; y
- c) La eventual utilización de recursos públicos a favor de un partido político que interviene en un proceso electoral, además de trasgredir la normativa antes mencionada y conllevar las respectivas consecuencias penales, resulta de especial gravedad por afectar la equidad que debe imperar en esas contiendas y, por ende, la calidad de la democracia representativa costarricense.

## **SUP-REP-15/2019**

Por otra parte, se tiene que el artículo 26, de la Ley número 004, de Bolivia, refiere, en cuanto al uso indebido de bienes y servicios públicos, que la servidora o el servidor público que, en beneficio propio o de terceros, otorgue un fin distinto al cual se hallaren destinados bienes, derechos y acciones pertenecientes al Estado o a sus instituciones, a las cuales tenga acceso en el ejercicio de su función pública, será sancionado con privación de libertad de uno a cuatro años. Si por el uso indebido, el bien sufre deterioro, destrozos o pereciere, la pena será de tres a ocho años y reparación del daño causado. La pena del párrafo primero, será aplicada al particular o servidor público que utilice los servicios de personas remuneradas por el Estado o de personas que se encuentren en el cumplimiento de un deber legal, dándoles un fin distinto para los cuales fueron contratados o destinados.

En tanto que el artículo 73, de la Ley General de las Elecciones de Brasil, estatuye que, durante los tres meses anteriores a una elección, hay una serie de restricciones sobre el comportamiento de los funcionarios y empleados públicos que puedan afectar a la igualdad entre los candidatos en la contienda electoral, como son el préstamo o el uso de edificios públicos, bienes, materiales o servicios.

En esa línea, la normativa chilena también prevé, en el artículo 27 de la Ley número 19884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, que los funcionarios públicos no podrán realizar actividad política dentro del horario dedicado a la Administración del Estado, ni usar su



autoridad, cargo o bienes de la institución para fines ajenos a sus funciones.

Para el caso de Colombia, el numeral 38 de la Ley número 997, denominada *de Garantías Electorales*, lista una serie de prohibiciones dirigidas a las y los empleados del Estado, a saber:

- a) Acosar, presionar o determinar, en cualquier forma a subalternos, para que respalden alguna causa, campaña, o controversia política.
- b) Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones, estaciones oficiales o de televisión y de radio o imprenta pública, a excepción de lo autorizado en la presente ley.
- c) Favorecer con promociones, bonificaciones o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participa en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.
- d) Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

También, el artículo 26 de la Codificación de la ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público de

## **SUP-REP-15/2019**

Ecuador, prohíbe a los funcionarios públicos ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este fin, vehículo u otros bienes del estado; o ejercer actividades electorales en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para sus fines.

El caso particular de El Salvador resulta muy ilustrativo, pues entra de lleno en materia al prever en el artículo 218 de su Constitución Política, que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de una fracción política determinada. No podrán prevalerse de sus cargos para hacer política partidista. El que lo haga será sancionado de conformidad con la ley.

En ese sentido, el artículo 184 del Código Electoral del mismo Estado nacional, impide a los militares en servicio activo, los miembros de la Policía Nacional Civil, y los cuerpos de seguridad municipales, a hacer propaganda electoral partidista. Ningún funcionario o funcionaria, empleado o empleada público podrá prevalerse de su cargo para hacer política partidista.

Guatemala también incluye el principio de neutralidad, al señalar en el artículo 223 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que, durante cualquier proceso electoral, está terminantemente prohibido:

- o Usar los recursos y bienes del Estado para propaganda electoral;
- o A los funcionarios y empleados públicos, dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o actividades



- de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política;
- o A los miembros del Ejército y de los cuerpos de seguridad del Estado o sus instituciones, participar en actos de carácter político o de propaganda electoral;
  - o A los empleados y funcionarios públicos, así como a los contratistas del Estado, informar, dar a conocer o inaugurar públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones y participar de cualquier forma en publicidad o propaganda de las actividades, gestión u obras realizadas.

Honduras también prevé disposiciones similares, pues basta ver el artículo 42 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de aquel país, para advertir que prohíbe a los funcionarios y empleados públicos:

- 1) Asistir a reuniones de carácter político durante los días y horas hábiles;
- 2) Utilizar la autoridad, medios e influencias de sus cargos para favorecer personas u organizaciones políticas;
- 3) Utilizar los actos de gobierno para hacer propaganda partidista de cualquier tipo; y,
- 4) Utilizar recursos financieros o bienes del Estado para hacer propaganda política".

Por su parte, la Constitución y el Código Electoral de Panamá también prevén normatividad tendente a consagrar el principio de neutralidad como límite al funcionariado público, a fin de evitar la afectación al principio de equidad

## **SUP-REP-15/2019**

en la contienda.

La norma suprema de ese estado nacional prevé que las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y honradez del sufragio, por lo que prohíbe el apoyo oficial directo o indirecto a los candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados.

En concordancia con ello, los artículos 30, 32 y 392, párrafo 6, de su normativa electoral, refieren lo siguiente, respectivamente:

- o Queda prohibido a los servidores públicos, realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en su horario de servicio y utilizar la autoridad o influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. A su vez, les está prohibido obstruir el libre ejercicio de las actividades proselitistas o electorales que se realicen conforme a este Código. Los servidores públicos no pueden valerse de su autoridad para que sus subalternos realicen actividades en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos.
- o Los bienes y recursos del Estado no pueden utilizarse en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos políticos, salvo que, en igualdad de condiciones, se destinen a uso electoral legítimo.
- o Se sancionará con pena de prisión de seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por uno a tres años, a las personas que utilicen ilegítimamente



los bienes y recursos del Estado, en beneficio o en contra de determinados candidatos o partidos legalmente constituidos o en formación.

En otro punto, el artículo 192 de la Ley Orgánica de Elecciones de Paraguay señala que, a partir de la convocatoria de las elecciones, al Estado le está prohibido, a través de publicaciones oficiales o estaciones de televisión o imprenta, públicos o privados, efectuar propaganda política en favor o difusión de información en contra de cualquier partido, agrupación independiente o alianza.

Por su parte, las resoluciones 6 y 11 del Jurado Nacional de Elecciones paraguayo establecen que:

- o Las entidades del Estado, en todos sus niveles, no podrán realizar propaganda electoral a partir de la convocatoria de elecciones. En tal sentido, están prohibidas de difundir mensajes expresos o subliminales destinados a promover, auspiciar o favorecer determinada candidatura u organización política. Está prohibido el uso de locales, oficinas o instalaciones que pertenezcan a cualquier entidad pública del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, incluyendo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, para conferencias, asambleas, reuniones, o algún acto político de propaganda electoral en favor de cualquier organización política o candidato, así como para la instalación de juntas directivas o el funcionamiento de cualquier comité partidario.
- o Durante los noventa días previos al día de las elecciones,

## **SUP-REP-15/2019**

todo funcionario público que sea candidato a la elección o reelección, y no esté sujeto a la obligación legal de renunciar o pedir licencia de su cargo durante ese periodo, estará impedido de:

- o Hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas;
- o Repartir, a personas o entidades privadas, bienes adquiridos con fondos públicos o como producto de donaciones de terceros a una entidad pública; y
- o Referirse directa o indirectamente a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas oficiales, sin que ello restrinja el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Finalmente, el artículo 45 de la Ley Electoral de República Dominicana prohíbe a todo funcionario o empleados del Estado o de los municipios poner a disposición de cualquier agrupación o partido político o de cualquier candidato, o permitirle el uso en cualquier forma y a cualquier título, de los bienes del Estados o de los fondos públicos.

Como puede verse, el cúmulo de disposiciones de la región latinoamericana tiende a evitar o, en su caso, impedir, la utilización de recursos, bienes y servicios públicos a favor o en contra de quienes contiendan por un cargo público de elección, lo que expresa o implícitamente tutela el sano equilibrio en contienda, y busca erradicar injerencias emanadas del Poder Público en los procesos de renovación de órganos gubernamentales.



Desde esa perspectiva, el caso mexicano es acorde con el modelo regional, en cuanto cuenta con una serie de disposiciones previstas constitucional y legalmente, encaminadas a tutelar la equidad en la contienda, y el uso imparcial de los recursos públicos. Y aun cuando, hasta este momento, no se cuente con una Ley que reglamente las disposiciones contenidas en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de nuestra Constitución Federal, ello no es obstáculo para poder contrastar una conducta particular frente a los parámetros señalados por el Constituyente Permanente para evitar el desvío y la utilización ilícita de recursos públicos en las justas electorales.

Esta tendencia, pues, busca salvaguardar la libre decisión del electorado de cara a la contienda, impidiendo al aparato gubernamental que intervenga en los procesos democráticos con el fin de inclinar la balanza hacia una u otra opción, por lo que es válido asumir que todo servidor público tiene un deber reforzado de cuidado, en el sentido de evitar que su actuar público vaya a influir en los comicios.

Retomando el tema del Derecho comparado, destaca también que, en la misma línea del derecho positivo, están los pronunciamientos emitidos por las Cortes y Tribunales Constitucionales de varios países.

Por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán (BVerfGE 44, 125), se ha pronunciado en el sentido de que las y los funcionarios públicos tienen prohibido constitucionalmente identificarse, en el ejercicio de sus funciones y mediante el

## **SUP-REP-15/2019**

ejercicio de recursos públicos, con partidos políticos, candidatas o candidatos, sobre todo con mensajes que influyan en la opinión del electorado.

Asimismo, dicho Tribunal, tocante a las manifestaciones de las personas servidoras públicas, ha considerado que un elemento fundamental de las elecciones libres, es que la ciudadanía pueda hacerse de una opinión en un proceso libre y abierto, el cual puede ser alterado con intervenciones de las y los servidores públicos que no respeten el deber constitucional de neutralidad, con lo cual se rompe el equilibrio en materia electoral.

Conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, las y los servidores públicos deben tener especial cuidado con las expresiones que realizan durante el desempeño de sus funciones o en los comunicados oficiales, aunque gozan de un margen más amplio en caso de otras apariciones públicas (Garcetti et al. vs. Ceballos, 547 U.S. 410, 2006).

Lo anterior, con el propósito de proteger el principio de imparcialidad o neutralidad por el uso indebido de recursos públicos.

En la definición que la Comisión de Venecia<sup>41</sup> –en el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales–, dio sobre el uso indebido de recursos públicos,

---

<sup>41</sup> Adoptado durante la 97ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (2013), CDL-AD(2013)033. Consultable en: <https://bit.ly/2uPfiqr>.



se destacan las siguientes características<sup>42</sup>:

- a) Son aquellos recursos humanos, financieros, materiales y otros inmateriales a disposición de los gobernantes y servidores públicos durante las elecciones.
- b) Se derivan de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas y a los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública.
- c) Lo anterior, proviene de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En ese sentido, el principio de imparcialidad o neutralidad se trastoca si los recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se utilizan para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios y, por lo tanto, constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Ahora bien, la Sala Superior ha determinado que los miembros de la Administración pública son los encargados de la ejecución de programas y ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo, de tal manera que su relativa libertad de expresión dependerá en gran medida de la naturaleza del cargo que desempeñan<sup>43</sup>.

Por lo tanto, esta libertad no es absoluta, o mejor debería considerarse desde una perspectiva de sus atribuciones o

<sup>42</sup> Retomados por la Sala Superior en la sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-163/2018.

<sup>43</sup> Véase la sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-163/2018.

## **SUP-REP-15/2019**

facultades, sino que al analizar las conductas de los miembros de la Administración pública que pudieran afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales, las autoridades electorales deben considerar diversas variables propias de la naturaleza de sus funciones para fijar el nivel de riesgo o afectación al principio de neutralidad, por ejemplo: i) el poder o nivel de mando, ii) las atribuciones o facultades, iii) la capacidad de decisión, iv) el personal a su cargo, v) la jerarquía dentro de la Administración Pública, vi) la visibilidad de su función por el número de habitantes en su ámbito de influencia, vii) el notable poder de afectación del interés general y viii) la importancia de sus actividades en un contexto determinado.

En un análisis similar, la Suprema Corte de Canadá sostuvo que las limitaciones a la participación política de las y los funcionarios, deberían tomar en cuenta la naturaleza de las tareas desempeñadas, el papel, nivel e importancia de la o el servidor en la estructura administrativa, así como la visibilidad y la naturaleza de la actividad política en cuestión (Osborne v. Canadá (Treasury Board), [1991] 2 S.C.R. 69).

- **La naturaleza del cargo de Delegado de Programas para el Desarrollo**

En el caso concreto, es importante analizar la naturaleza del cargo de Delegado de Programas para el Desarrollo, ya que al momento en que surgieron los hechos que se analizan en este recurso, el sujeto denunciado ejercía **el cargo de Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo de la**



### **Secretaría del Bienestar en Baja California.**

Al respecto, las Delegaciones de Programas para el Desarrollo son cargos públicos que se incorporaron de manera reciente a la Administración Pública Federal el treinta de noviembre de dos mil dieciocho<sup>44</sup>.

Estas delegaciones ejercen sus funciones en las entidades federativas a través del Titular de la Delegación Estatal y tienen a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población<sup>45</sup>.

Asimismo, el Titular de la Delegación Estatal está a cargo de dar a conocer: i) Las altas y bajas en sus padrones de beneficiarios, así como los resultados de su evaluación, ii) la relación de municipios y localidades en las que opera el programa, iii) el padrón de beneficiarios de la entidad federativa correspondiente, por municipio y localidad, iv) el calendario de entrega de apoyos, por entidad federativa, municipio y localidad, con anterioridad a la entrega de los mismos, así como de realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>45</sup> Artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

<sup>46</sup> Artículo 17 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## **SUP-REP-15/2019**

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estas delegaciones se crearon con el propósito de mejorar la conducción de los programas federales y establecer contacto directo con los destinatarios de los planes y proyectos, coordinando acciones entre las autoridades estatales y municipales con el Ejecutivo federal, así como promover los planes y programas del gobierno federal, "con la finalidad de implementar políticas públicas incluyentes a fin de otorgar beneficios sociales para toda la población"<sup>47</sup>.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que, por la naturaleza de las funciones de la Delegación Estatal de Programas para el desarrollo de la Secretaría del Bienestar, ese cargo se debe considerar **de alto rango** dentro de la Administración Pública Federal, por lo tanto, el deber de cuidado de este servidor público en el ejercicio de esas funciones debe ser mayor, con el fin de proteger el principio de neutralidad.

Se considera así, porque la persona que ejerce el cargo de Titular de la Delegación Estatal se encarga de coordinar e implementar de manera directa programas del gobierno federal que implican algún beneficio directo a la población.

En ese contexto, dada la trascendencia de sus actividades y de sus responsabilidades, se advierte que dichas funciones podrían implicar una considerable influencia en los

---

<sup>47</sup> Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181018-II.html>



habitantes de la entidad federativa, quienes resultan ser los destinatarios de los planes y proyectos del gobierno federal, por lo tanto, su posición y la importancia de sus actividades generan una visibilidad relevante y un notable poder de incidencia en los habitantes de la entidad federativa en donde desempeña su función.

Es por eso que, particularmente quien ostenta la titularidad de la Delegación Estatal, se enfrenta a limitaciones a su libertad de expresión más estrictas, por lo tanto, este funcionario público **debe tener especial cuidado de abstenerse de realizar opiniones o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios**, a fin de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad, es decir, no solo por razones de prudencia o autorrestricción, sino también por razones de legalidad.

En este orden de ideas, las manifestaciones realizadas por las y los servidores públicos tienen un impacto relevante en la ciudadanía, por lo que deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contenida electoral.

Sobre todo, deben evitarse conductas reiteradas y sistemáticas que impliquen una sobreexposición de la persona servidora pública en cuestión, con un efecto equiparable al de la propaganda gubernamental personalizada, prohibida constitucionalmente, cuya finalidad primordial sea posicionarla para un cargo de elección

popular.

En este sentido, por ejemplo, las manifestaciones de las y los servidores públicos, en lo que atañe a sus informes de labores, deben limitarse a cumplir con la obligación de rendición de cuentas impuesta por la Constitución, a fin de poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria para conformar su opinión, sin sobrepasar los límites mencionados, buscando influir indebidamente en los procesos electorales.

## **II. Propaganda gubernamental con promoción personalizada de una persona servidora pública, como infracción a las leyes electorales.**

En la jurisprudencia 12/2015, esta Sala Superior estableció los elementos para identificar los casos en que se está en presencia de propaganda personalizada de un servidor público. El rubro y el texto de la referida jurisprudencia son:

**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.** En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de



actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo<sup>48</sup>.

Según puede verse, el factor esencial para determinar si la información difundida por una persona servidora pública se traduce en propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen, contraventora del octavo párrafo del artículo 134 constitucional, es el contenido del mensaje.

Igualmente, esta Sala Superior, en distintas ejecutorias<sup>49</sup>, ha sostenido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos.

De esta manera, las expresiones emitidas por las y los servidores públicos en algún medio de comunicación social,

<sup>48</sup> Quinta Época. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

<sup>49</sup> Al respecto, pueden consultarse las ejecutorias emitidas en los expedientes identificados con claves SUP-RAP-74/2011 y acumulados y SUP-REP-156/2016.

## **SUP-REP-15/2019**

deben analizarse a partir de su contenido o elemento objetivo, para estar en aptitud de establecer si constituyen propaganda gubernamental.

Es decir, puede existir propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, 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 y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

### **III. Análisis del caso concreto.**

Como se anticipó, la entrevista materia de la queja, tal como lo apreció la responsable, no puede considerarse propaganda gubernamental con promoción personalizada de la imagen del denunciado, sino que se trata, en principio, de un ejercicio periodístico genuino, por las siguientes razones.

Como punto de partida, debe decirse que uno de los principios básicos del sistema jurídico mexicano es la presunción de que todos los actos realizados, tanto por las personas de derecho privado, como por las de derecho público, se encuentran ajustados a la ley.

En el caso de los actos realizados por las personas de derecho privado, las codificaciones respectivas recogen ese principio, estableciendo que se presume la buena fe de la persona o



personas que llevaron a cabo el acto respectivo, de modo que, si alguien se encuentra interesado en que se declare que un acto se realizó de mala fe, entonces debe asumir la carga de desvirtuar la presunción legal de buena fe, aportando los elementos de convicción que evidencien la mala fe que alegue.

Por otra parte, tocante a los actos llevados a cabo por las personas de derecho público, los cuerpos normativos aplicables recogen el principio de presunción de validez del acto de autoridad, que consiste, fundamentalmente, en que el acto debe considerarse válido (apegado a la ley), mientras no sea declarada su nulidad por una autoridad competente.

Pues bien, observando el principio de que se trata, debe decirse que los ejercicios periodísticos en los que intervienen las y los servidores públicos (como el que se analiza en el caso), se presume que son genuinos o auténticos, salvo que se demuestre lo contrario.

De este modo, si alguien se encuentra interesado en que se declare que un ejercicio periodístico es simulado o fraudulento, debe asumir la carga y demostrar sus aseveraciones para desvirtuar tal presunción.

Sobre esa premisa, debe decirse que en el caso concreto, las pruebas que obran en autos no desvirtuaron la referida presunción, por el contrario, tales medios de convicción fortalecen la presunción de que la entrevista objeto de denuncia fue un ejercicio periodístico genuino.

En efecto, de acuerdo con las constancias de autos, la

## **SUP-REP-15/2019**

entrevista de que se trata se llevó a cabo dentro del programa "Noticiero Contacto Meridiano", del canal 66, XHILA-TDT.

La responsable estableció en la resolución reclamada, que el denunciado y la concesionaria coincidieron en señalar que la entrevista se efectuó con motivo de la invitación por escrito que dicha televisora realizó al servidor público, en su calidad de Delegado, con el objeto de difundir las acciones relativas a los programas sociales implementados en la entidad por parte de la Secretaría de Bienestar, y obedece a "*las políticas de información del referido programa de noticias*".

Ello no es cuestionado por el recurrente, razón por la cual debe tenerse por cierto, lo que robustece la presunción de que la entrevista objeto de denuncia, se realizó como parte de un auténtico ejercicio periodístico, dirigido a divulgar las acciones relativas a los programas sociales implementados en la entidad por parte de la Secretaría de Bienestar.

En contrapartida, la presunción de que se habla no se vio desvirtuada durante el procedimiento de investigación, pues con las pruebas desahogadas, no generaron ni siquiera indicios de que la entrevista hubiera sido contratada u ordenada por el denunciado; tampoco existen indicios de que se hubieran utilizado recursos públicos para la realización de la mencionada entrevista.

Por otra parte, como se dijo, la propaganda gubernamental puede presentarse incluso en aquellos casos en que no sea suscrita, difundida u ordenada por un ente oficial, ya que también puede configurarse en el supuesto de que el



contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, siempre y cuando por sus características o contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

En el caso concreto, se estima que las manifestaciones del denunciado fueron realizadas dentro de un ejercicio periodístico genuino, que no se traducen en propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen, sin que haya ido más allá de la pregunta espontánea de la entrevistadora, por la circunstancia, según el impugnante, de que emitió comentarios relacionados con el actual proceso electoral local, con su participación en el mismo y con los beneficios que puede seguir teniendo la ciudadanía, si continuaban apoyando a Morena y al Presidente de la República.

Se arriba a tal conclusión, en virtud de que del examen integral de las preguntas y respuestas que conforman la entrevista, se advierte que si bien es verdad que el denunciado realizó manifestaciones relacionadas con su carácter de precandidato a la gubernatura del Estado, ello fue con motivo de preguntas expresas de la entrevistadora.

Incluso, cabe decirlo, se observa que a pesar de que la entrevistadora, después de presentar al denunciado, le pidió que le contara de su recorrido por Baja California y de la campaña electoral, éste solo refirió su agradecimiento al partido, pero enseguida mencionó estar enfocado en los programas de desarrollo y en distintas becas, mismas que

## **SUP-REP-15/2019**

explicó a petición de su interlocutora, quien adujo que la población desconocía los apoyos que estaba otorgando el gobierno federal.

No pasa desapercibido que posteriormente, el denunciado hizo referencia a la perspectiva política en la Entidad, pero nuevamente fue a solicitud expresa de la entrevistadora, quien le preguntó cómo vislumbraba el panorama político que venía, a los demás partidos políticos, así como a las personas que podrían ser contrincantes en la elección.

Sin que en alguna parte de la entrevista, se observe que el entrevistado haya aludido a que la ciudadanía puede seguir obteniendo beneficios, si continuaban apoyando a Morena y al Presidente de la República.

A lo expuesto debe agregarse que la doble calidad con la que se dialogó con el denunciado (servidor público y precandidato a un cargo de elección popular), por sí sola, en principio no se encuentra prohibida por la normativa electoral; y aunque en la entrevista se hizo mención de programas sociales, no se observan elementos de los que se pudiera inferir que se trató de una simulación tendente a posicionar al entrevistado entre la ciudadanía, pues se observa que el denunciado se concretó a enunciarlos y a explicarlos a petición de su interlocutora, habida cuenta que, ese fue el objetivo de la entrevista.

Por el contrario, además de que la presunción de que la entrevista denunciada se trata de un ejercicio periodístico genuino, que se reforzó en los términos que se explicaron anteriormente, en el caso también se advierte la



circunstancia de que la entrevista se difundió en televisión una sola vez, sin que se pueda desprender algún otro elemento que conlleve a concluir que su emisión se efectuó de manera repetitiva y durante un periodo prolongado, que por su reiteración o sistematicidad le hiciera perder razonablemente su naturaleza de genuino ejercicio periodístico.

De otra manera, de advertirse elementos que pusieran de relieve una sistematicidad, como podría ser, por ejemplo, que se le entrevistara en forma reiterada sobre la misma temática, la calificación de los hechos podría ser distinta.

Sobre el tema, cabe decir que opuestamente a lo que se alega, la promoción personalizada sí se podría actualizar de advertirse la reiteración o sistematicidad de la conducta denunciada, ya que esta Sala Superior ha establecido<sup>50</sup> que deben evitarse conductas reiteradas y sistemáticas que impliquen una sobre exposición de las y los servidores públicos, a través de los cuales se pretenda posicionarse para un cargo de elección popular, ya que podrían tener un efecto equiparable al de la propaganda gubernamental personalizada, prohibida constitucionalmente.

Por otro lado, son ineficaces los agravios en los que se aduce que el denunciado exaltó los logros del gobierno federal y los hizo suyos, atribuyéndose a título personal los programas sociales que se están implementando en Baja California.

Merecen ese calificativo tales conceptos de queja, porque se trata de argumentos novedosos, que no fueron materia de

<sup>50</sup> Por ejemplo, en el SUP-REP-1/2017.

## SUP-REP-15/2019

la queja primigenia, por lo que la responsable no estaba en aptitud jurídica de pronunciarse al respecto y, por ende, tampoco es posible hacerlo en esta instancia constitucional.

En efecto, en el escrito de queja, el denunciante adujo que el denunciado llevó a cabo promoción personalizada, porque difundió propaganda gubernamental del Poder Ejecutivo Federal, coaccionó a la ciudadanía a votar en favor de su partido, al condicionar la entrega de apoyos, en reciprocidad por haber votado por Morena, habida cuenta que se actualizaban los elementos de la promoción personalizada, en lo conducente, porque al denunciado se le identifica como Delegado y al mismo tiempo se hace alusión a su precandidatura a la gubernatura del Estado, así como a que los programas de desarrollo social se han realizado gracias al apoyo de la ciudadanía al Presidente de la República, a quien le agradece su confianza para ocupar el cargo de Delegado y por haber sido designado precandidato a la gubernatura, y a pesar de que no llama al voto, sí condiciona el mismo *"a que se podrían ver todavía más beneficiados para el cumplimiento de todos los programas de desarrollo social, por la relación y la confianza que fue depositada en él por parte del Ejecutivo federal"*.

De acuerdo con la queja inicial, si el denunciado hizo alusión al actual proceso electoral, menciona los de selección de candidaturas del partido Morena, y destaca los logros que ha obtenido, relacionado con su precandidatura a la gubernatura del Estado, ello se traduce en un beneficio personal, en contravención al principio de equidad.

De lo expuesto se desprende que, como se dijo, no fue



materia de la queja inicial, lo relativo a que supuestamente el denunciado exaltó los logros del gobierno federal y los hizo suyos, atribuyéndose a título personal los programas sociales que se están implementando en Baja California, por lo que la responsable no estaba en aptitud jurídica de pronunciarse al respecto y, por ende, tampoco es posible hacerlo en esta instancia constitucional, lo que torna ineficaces los agravios de que se trata.

A mayor abundamiento, cabe decir que no le asiste la razón al impugnante.

Lo anterior es así, en virtud de que el entrevistado no exaltó los programas de apoyo, únicamente los señaló y explicó a petición de la entrevistadora, pues como se dijo, ese fue el objetivo del programa.

Además, es verdad que el denunciado, al explicar los programas de apoyo que el gobierno federal estaba otorgando en el Estado, utilizó frases como *"estamos enfocados"*, *"estamos llevando a cabo"*, *"queremos nosotros"*, *"junto con los empresarios conseguimos"*, *"por nosotros mismos"* y *"les demos"*<sup>51</sup>.

Empero, ello, en el contexto en el que se hicieron, no implicó exaltar los logros del gobierno federal, porque resulta ser una explicación de los programas de apoyo, en respuesta a pregunta expresa de la entrevistadora, quien a su vez la sustentó en que la población los desconocía, habida cuenta

---

<sup>51</sup> Frases que el impugnante pone con negritas en su demanda, al alegar que el denunciado exaltó los logros del gobierno federal y los hizo suyos, atribuyéndose a título personal los programas sociales que se están implementando en Baja California, de lo que se infiere que, para el impugnante, con esas frases, el denunciado incurrió en la irregularidad que le atribuye.

## **SUP-REP-15/2019**

que, el objeto de la invitación al denunciado para ser entrevistado fue, precisamente, difundir los programas sociales implementados por el gobierno federal.

Además, la utilización de las frases mencionadas no implica, en el caso, que el denunciado se atribuya a título personal los apoyos que mencionó, sino que se debe al contexto actual en el Estado, en donde el denunciado se desempeña como Delegado, por lo que se entiende que al estar laborando en relación con esos programas, utilizó esas frases para aludir que está trabajando en los mismos, sin que ello signifique que se los apropie como la persona gracias a quien se están otorgando, sino que está laborando en relación a ellos, dado el cargo que desempeña.

Por otro lado, es infundado lo alegado en el sentido de que la responsable no advirtió que el denunciado, en su calidad de servidor público, debió guardar la medida que le constriñe el artículo 134 constitucional, pues a pesar de que la Sala Especializada reconoció que aquél actuó con esa calidad, así como contendiente a un cargo de elección popular, y que emitió opiniones respecto de los programas sociales que se están implementando, e hizo alusión al interés de participar en el actual proceso electoral, coaccionando la voluntad ciudadana, respecto a la entrega de los apoyos, solo las consideró como manifestaciones lícitas, amparadas en el libre ejercicio periodístico y la libertad de expresión e información.

Lo infundado de dichos motivos de inconformidad estriba en que la responsable sí advirtió la doble calidad con la que fue entrevistado el denunciado, ya que sí se pronunció al



respecto, estableciendo, esencialmente, que:

- La doble calidad con la que se presenta el denunciado (servidor público y precandidato a un cargo de elección popular), no se encuentra en principio prohibida por la normativa electoral, ni atenta contra la naturaleza del ejercicio periodístico; esto es, no existe una restricción o incompatibilidad a la libertad de expresión por ese solo hecho.
- Las manifestaciones del denunciado fueron de carácter informativo, sobre temas que giran en torno a cuestiones que son propias de sus funciones o están relacionadas con el ejercicio de sus atribuciones, en su carácter de Delegado, lo cual favorece el derecho a la información y la transparencia en el ejercicio de la función pública.
- Lo que dijo el denunciado, relacionado con el proceso electoral que se lleva a cabo en Baja California, constituye su opinión emitida a pregunta expresa de la interlocutora, acorde a la libertad de expresión e informativa sobre aspectos de interés general, que se generan dentro de un genuino ejercicio periodístico, que de forma alguna pueden prohibirse, ya que contribuyen a la formación de una opinión pública libre, democrática e informada, acorde a los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal.

Lo expuesto demuestra que no es verdad que la Sala Regional haya dejado de pronunciarse sobre la doble calidad con la que fue entrevistado el denunciado; y si bien la responsable no aludió expresamente al deber de cuidado que deben tener las y los servidores públicos en las

## SUP-REP-15/2019

expresiones que emitan, de cualquier manera ello no le causa perjuicio al inconforme, dado que, como más adelante se pondrá de relieve, en el caso, el denunciado, en la entrevista materia de la queja, sí guardó mesura en las respuestas que dio a la entrevistadora.

Por otra parte, es infundado que las manifestaciones del denunciado busquen coaccionar a la población respecto de la entrega de programas sociales, porque, según el inconforme, el denunciado señaló que se estaban entregando por el apoyo que la ciudadanía de Baja California le otorgó en la pasada elección federal al actual Titular del Ejecutivo Federal.

Merecen tal calificativo los agravios atinentes, en virtud de que es inexacto que durante la entrevista, el denunciado haya dicho lo que le atribuye el recurrente.

Así es, después de la explicación que el denunciado hizo de los programas sociales, la conductora volvió a retomar el tema electoral, preguntando al entrevistado cómo vislumbraba el panorama político, a los partidos políticos que no formaban parte de su coalición y "*aquellos nombres que ya resuenan*", que pudieran ser contrincantes en la elección de la gubernatura del Estado.

Al respecto, el entrevistado señaló, en síntesis, que sonaban muchos nombres, pero que no sabía todavía; que respetaban a los demás partidos, pero que tenían el ánimo muy arriba porque acababan de salir de un proceso electoral en el que les fue muy bien, en razón de que en Baja California el licenciado López Obrador ganó con diez puntos



arriba de la media nacional, por lo que en reciprocidad por el apoyo recibido, se creó una zona libre en la que se reduce el "IVA" y el "ISR", lo que les da muchas posibilidades de crecimiento, se incrementó el salario al doble, además de muchos otros beneficios fiscales que recibirán las empresas durante este periodo; que "hay algunos que no fueron tan beneficiados" en esta etapa, pero lo serán, pues han estado viendo la posibilidad de ayudarles e ir ajustando el decreto.

De lo relatado se observa que el denunciado, al hablar del apoyo recibido por el actual Presidente de la República en la pasada elección, lo que dijo es que en reciprocidad se creó una zona libre en la que se redujeron impuestos, se incrementó el salario, y muchos otros beneficios fiscales que recibirán las empresas durante este periodo, pero en forma alguna habló de que los programas sociales se estaban otorgando en reciprocidad al citado apoyo, ni de los beneficios que podría seguir teniendo la ciudadanía si continuaban apoyando a Morena y al Presidente de la República, ni mucho menos coaccionó o amenazó a la población con dejar de recibirlos si votaban por otra opción política.

Así las cosas, es inexacto que en el caso del entrevistado, se haya transmitido un mensaje que pretende favorecer a una determinada candidatura.

Por tanto, es infundado que se actualice la promoción personalizada, en los términos que alega el inconforme en sus agravios, ya que como se puso de relieve, el denunciado no aludió a los programas sociales como logros personales; tampoco se observan manifestaciones a través de las cuales

## **SUP-REP-15/2019**

haga creer a la ciudadanía que la entrega de dichos programas se encuentra condicionada al respaldo otorgado y el que se brinde a Morena, en tanto que, no alude a alguna relación entre su entrega y dicho apoyo, por lo que válidamente se puede concluir que, contrario a lo que se alega, la Sala responsable analizó correctamente las declaraciones del denunciado, a la luz del especial cuidado que debe tener para no violar el artículo 134 constitucional.

Lo expuesto también pone de relieve que contrario a lo que se arguye, el denunciado, durante la entrevista, sí guardó prudencia discursiva, pues, se insiste, si bien es verdad que realizó manifestaciones relacionadas con su carácter de precandidato a un puesto de elección popular, ello fue con motivo de pregunta expresa de la entrevistadora, y solo externó su opinión del panorama político de la Entidad, tal como lo consideró la responsable.

Por tanto, tales declaraciones, en oposición a lo que se arguye, sí se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión, habida cuenta que, en el caso, dado el contexto, no se advierte que las manifestaciones del denunciado, las haya emitido para influir al electorado o generar inequidad en el proceso electoral en curso en el Estado citado, mediante promoción personalizada, ya que se hicieron dentro de una entrevista a la que fue invitado para explicar los programas sociales implementados por el gobierno federal en Baja California, dado el carácter de Delegado de la Secretaría de Bienestar, y su opinión del panorama político del Estado, fue hecho de forma tangencial.



Asimismo, la sola circunstancia de que se trate de un servidor público y que también sea aspirante a una precandidatura o candidatura, además de que no está prohibido por la norma, en el caso, dado el contexto explicado, no le impedía explicar en qué consistían los apoyos sociales, ya que, se reitera, ese era precisamente el objeto de la entrevista.

En consecuencia, las referencias que hizo el denunciado, no pueden considerarse como propaganda gubernamental con promoción personalizada, porque fueron realizadas como parte del ejercicio periodístico que se analiza, habida cuenta que, como se explicó, el entrevistado no distorsionó las preguntas que le formuló la entrevistadora, con el fin de resaltar sus cualidades o logros.

Por el contrario, las respuestas dadas por el servidor público fueron congruentes con las preguntas que se le realizaron y se mantuvieron dentro de una línea discursiva amparada por el derecho a la libertad de expresión.

Es por todo lo anterior que se considera que las manifestaciones realizadas por el denunciado en la entrevista objeto de denuncia no constituyeron propaganda gubernamental con promoción personalizada, puesto que, en oposición a lo que se alega, no se actualiza la promoción personalizada, en los términos alegados por el impugnante, porque como se explicó, el entrevistado no alude a los programas sociales como logros personales; no hace creer a la ciudadanía que su entrega se encuentra condicionada al respaldo que se brinde a Morena, así como al Presidente de la República; tampoco vincula el otorgamiento de apoyos

## **SUP-REP-15/2019**

sociales, en reciprocidad al citado respaldo; y la mera mención de la invitación a participar como contendiente en el presente proceso electoral local, que le hicieron el Titular del Ejecutivo Federal y el partido mencionado, no implica hacer promoción personalizada.

Además, del análisis de la entrevista, no se advierte que el denunciado haya realizado expresiones con el fin de favorecer o perjudicar a un partido político, o a algún aspirante o candidatura a un cargo de elección popular. En el mismo sentido, las manifestaciones del entrevistado tampoco pueden considerarse como la propuesta concreta de una opción política hacía el futuro.

Es decir, las manifestaciones del denunciado no constituyen un posicionamiento a favor o en contra de algún partido político, aspirante o candidatura; tampoco son la presentación de una opción política concreta a futuro, porque no se presentaron plataformas políticas, programas concretos de acción, o cualquier otro elemento semejante que pudiera evidenciar, objetivamente, la intención del entrevistado de presentarse ante el público como una opción política a futuro.

Debido a lo anterior, es que se estima que el servidor público entrevistado no desatendió el deber constitucional de neutralidad que le era exigible.

Sin que ello obste para indicar, a manera de apunte general, que nada descarta la posibilidad de que, atento al objetivo



del encargo, quien funge como titular de una Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo de la Secretaría del Bienestar, en cierta medida, a través de sus declaraciones, válidamente pueda formar en las personas destinatarias de esos programas, una opinión favorable o desfavorable hacia candidaturas o partidos políticos, como una forma implícita de corresponder a los beneficios que reciben o que habrán de recibir, lo que, en el caso no ocurrió.

Sin embargo, esa posibilidad da pie a que, de manera concreta y reforzada, la restricción prevista constitucionalmente aplique más aún en el caso de quienes se desempeñan como delegados y delegadas, quienes, en todo caso, habrán de abstenerse de emitir opiniones, declaraciones o entrevistas con algún contenido de carácter político-electoral, a fin de evitar incurrir en las prohibiciones consignadas en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, y en las conductas infractoras enlistadas por la normativa aplicable al caso.

Además, en el caso concreto, pese a que el sujeto denunciado se trataba de un servidor público de alto rango y cuya exigencia de deber de cuidado era mayor, como se explicó, no se advierten elementos que permitan a esta Sala Superior concluir que incumplió con el deber de salvaguardar esa exigencia.

Por ende, al no estar acreditada la inobservancia de los deberes constitucionales de neutralidad e imparcialidad, no puede considerarse violado el principio de equidad en la

## **SUP-REP-15/2019**

contienda electoral.

Similar criterio ha sostenido esta Sala Superior al resolver, entre otros, el SUP- REP-1/2017.

En mérito de lo expuesto, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se confirma la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-8/2019.

**NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.**

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas 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 Valdéz y de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quienes emiten voto particular, y con el voto razonado del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la Secretaría General de Acuerdos autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-15/2019

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE  
GONZALES

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
BERENICE GARCIA HUANTE

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REP-15/2019.**

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de la sentencia dictada en el expediente arriba indicado, en la que se confirma la resolución emitida por la Sala Especializada que resolvió la inexistencia de la violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, atribuida a Jaime Bonilla Valdez, por la difusión de propaganda gubernamental personalizada, a través de una entrevista en televisión.

#### **I. Contexto del caso.**

La controversia surge con la denuncia formulada por el Partido Acción Nacional en contra de Jaime Bonilla Valdez, entonces Delegado en Baja California de los Programas de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar y precandidato a la gubernatura en la referida entidad federativa, por la coalición *“Juntos Haremos Historia en Baja California”*, con motivo de la difusión de una entrevista el treinta y uno de enero de la presente anualidad, en el programa *“Noticiero Contacto Meridiano”* del canal 66 (XHILA-TDT).

Lo anterior, porque, en concepto del partido político quejoso, las expresiones que realizó el denunciado constituyeron propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, al posicionar su imagen ante la ciudadanía asociándola con logros de gobierno relacionados con la implementación de programas



de desarrollo social en el estado de Baja California, lo que vulneró los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad dentro del actual proceso electoral ordinario en el citado Estado, en contravención a lo dispuesto por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal.

Al respecto, la Sala Regional Especializada determinó la inexistencia de las conductas denunciadas, aduciendo que las expresiones realizadas por Jaime Bonilla Valdez se dieron en el marco de una entrevista, sin que se llevara a cabo alguna exaltación de sus logros personales, ni se mencionaran sus cualidades con la finalidad de posicionarse frente a la ciudadanía, por lo que se trató de un ejercicio genuino del periodismo, cuya difusión debía considerarse amparada por la libertad de expresión e información.

En ese sentido, la Sala responsable concluyó que las manifestaciones del denunciado se limitaron a informar al auditorio sobre los tipos de programas sociales de la administración pública federal que se estaban implementando en el estado de Baja California, así como a señalar los mecanismos a través de los cuales se estaban haciendo llegar a la población en general.

## **II. Criterio mayoritario.**

La posición mayoritaria estima que, como lo sostuvo la Sala Especializada, la entrevista materia de la queja no puede considerarse propaganda gubernamental con promoción personalizada de la imagen de Jaime Bonilla Valdez, sino que se trata de un ejercicio periodístico genuino.

Ello, porque si bien el denunciado realizó manifestaciones relacionadas con su carácter de precandidato a la gubernatura

## **SUP-REP-15/2019**

de Baja California, lo hizo con motivo de preguntas expresas de la conductora del noticiero, sin que en alguna parte de la entrevista se observe que el entrevistado haya aludido a que la ciudadanía puede seguir obteniendo beneficios, si continuaban apoyando a Morena y al presidente de la República.

Aunado a lo anterior, la decisión adoptada por la mayoría se soporta en que la doble calidad con la se trató al denunciado en la entrevista (precandidato y funcionario público), por sí sola, no se encuentra prohibida por la normativa, y aunque se hizo mención de programas sociales, no se observan elementos de los que se pueda inferir que constituyó una simulación tendente a posicionar al entrevistado frente a la ciudadanía, pues se concretó a enunciarlos y a explicarlos a petición de su interlocutora.

Finalmente, en el proyecto aprobado por la mayoría se afirma que debe tomarse en cuenta que la entrevista se difundió en televisión una sola ocasión, por lo que su emisión no fue de manera repetitiva y durante un periodo prolongado, a partir de lo cual pudiera perder su naturaleza de ejercicio genuino del periodismo.

### **III. Motivos del disenso.**

No comparto las consideraciones expuestas en la sentencia aprobada por la mayoría, en las que se sostiene que las expresiones realizadas por Jaime Bonilla Valdez, entonces Delegado en Baja California de los Programas de Desarrollo de la Secretaría de Bienestar y precandidato a la gubernatura en la referida entidad federativa, por la coalición "*Juntos Haremos Historia en Baja California*", no constituyeron propaganda gubernamental con promoción personalizada, a favor del referido funcionario, con la intención de posicionarlo en las preferencias



electorales en el marco del proceso electoral ordinario en dicha entidad federativa.

Ello, porque, a mi juicio, las conductas desplegadas por el denunciado no se encuentran amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información de la ciudadanía, en tanto que en su calidad de servidor público de primer nivel debió guardar mesura en sus declaraciones, a efecto no utilizar su investidura y los recursos que tiene a su cargo para favorecer sus aspiraciones electorales.

Lo anterior, pues durante la entrevista se identifican claramente partes en las que el servidor público denunciado se arroga los logros del gobierno federal y señala que los programas asistenciales continuarán en tanto la ciudadanía continúe apoyando al Presidente de la República y al gobierno federal, lo que en el marco de la contienda por la gubernatura en el estado de Baja California implica seguir favoreciendo al partido político que postuló al referido funcionario federal.

Al respecto, se debe destacar que el presente asunto conlleva un análisis de los alcances del derecho fundamental de libertad de expresión y acceso a la información, en relación con la tutela que debe existir de los servidores públicos de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la competencia, pues, por una parte reconozco que los medios de comunicación cuentan con el derecho de ejercer libremente el periodismo; sin embargo, ello no implica que los funcionarios públicos que tengan aspiraciones electorales puedan, so pretexto del ejercicio libre del periodismo, aprovecharse indebidamente de los logros del gobierno al que pertenecen con fines proselitistas.

Al respecto, como a continuación explicaré, lo anterior no quiere decir que los precandidatos o candidatos a un cargo de elección

popular estén impedidos de utilizar los logros de los gobiernos emanados del partido al que pertenecen como parte de sus actividades proselitistas durante las etapas del proceso electoral correspondiente; sino que la restricción se dirige hacia quienes ocupen un cargo público y pretendan explotarlo con fines electorales, como considero acontece en el presente caso.

**A. Marco normativo.**

A continuación, se describe el marco normativo que sirve de sustento al presente voto particular.

**i. Libertad de expresión y de prensa.**

La libertad de expresión es un derecho fundamental consagrado en el primer párrafo del artículo 6° constitucional, el cual establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En el ámbito internacional, la libertad de expresión se regula, entre otros instrumentos, en los artículos 13 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, los cuales señalan que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, que consiste en la exteriorización del pensamiento y comprende, además, el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

En términos similares, el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión, de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.



La importancia que reviste la libertad de expresión en la sociedad democrática también ha sido reconocida por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>52</sup>, la Comisión y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>53</sup>. Así como en el artículo 4, de la Carta Democrática Interamericana que caracteriza la libertad de expresión y de prensa como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”<sup>54</sup>.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la libertad de expresión tiene una doble dimensión: individual y colectiva.

En su dimensión individual, esa libertad asegura a las personas espacios esenciales para su desarrollo y se erige como una condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, como el de asociación, votar y ser votado, entre otros.

En su dimensión **colectiva**, el derecho de expresión corresponde a una vertiente pública, la cual rebasa la idea personal, para contribuir de manera esencial a la formación y mantenimiento de una opinión pública, libre, bien informada y, por tanto, para la toma de decisiones de interés público, más allá del interés

---

<sup>52</sup> TEDH. Case of Castells v. Spain. Judgment of 23 April, 1992, Series A. No. 236, párr. 42; Case of Lingens v. Austria. Judgment of 8 July, 1986, Series A No. 103, párr. 41; Case of Barthold v. Germany. Judgment of 25 March, 1985, Series A No. 90, párr. 58; Case of The Sunday Times v. United Kingdom. Judgment of 29 March, 1979, Series A No. 30, párr. 65; y Case of Handyside v. United Kingdom. Judgment of 7 December, 1976, Series A No. 24, párr. 49.

<sup>53</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria, Communication Nos. 105/93, 128/94, 130/94 and 152/96, Decision of 31 October, 1998, párr. 54; Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, 17 - 23 October, 2002; y African Court on Human Rights and Peoples' Rights. In the Matter of Lohé Issa Konaté v. Burkina Faso. Application No. 004/2013. Judgment December 5, 2014.

<sup>54</sup> Art. 4 de la Carta Democrática Interamericana.

## **SUP-REP-15/2019**

individual, lo que es imprescindible en una democracia representativa.

Con base en esa doble dimensión, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Ello implica, por una parte, el derecho a comunicar a otros el propio punto de vista y las informaciones u opiniones que se quieran; y por otra, el derecho de todos a recibir y conocer tales puntos de vista, informaciones, opiniones, relatos y noticias, libremente y sin interferencias que las distorsionen u obstaculicen<sup>55</sup>.

Asimismo, nuestro Máximo Tribunal constitucional ha referido que la libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

En este sentido, la Suprema Corte ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos.

La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor

---

<sup>55</sup> Corte I.D.H., Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32.



pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público<sup>56</sup>.

Ahora bien, es importante señalar que los periodistas son un sector al que el Estado está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública y, por ello, gozan de un manto jurídico protector respecto de su labor informativa.

Efectivamente, los periodistas tienen una labor fundamental en el Estado Democrático, y gozan de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, en la Constitución, así como en las leyes internas, especialmente por cuanto hace al desempeño de su labor.

Quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad.

Si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que esa crítica también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección.

Una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema

---

<sup>56</sup> Véase la tesis aislada CDXIX/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL".

## **SUP-REP-15/2019**

democrático y el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto.

El ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento.

En materia de interpretación normativa electoral, debe establecerse un principio general de ponderación normativa de máxima protección a la labor periodística responsable con lo que se cumple a cabalidad el mandato constitucional "*pro personae*" en favor de los profesionales de la comunicación, pero también de la sociedad en su conjunto, y se establecen las condiciones fundamentales del dialogo político electoral plural, abierto, efectivo y concluyente.

Los informes y relatorías especiales para la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas señalan que el periodismo debe considerarse una actividad y una profesión que constituye un servicio necesario para cualquier sociedad ya que proporciona a cada uno y a la sociedad en su conjunto la información necesaria para formarse sus propias ideas y opiniones y sacar libremente sus propias conclusiones.

En ese sentido, es que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los medios de comunicación social se encuentran entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones,



por lo que se debe garantizar a los periodistas el goce de condiciones adecuadas para desempeñar su trabajo<sup>57</sup>.

Asimismo, se debe destacar el criterio de la Primera Sala de nuestro máximo Tribunal, donde ha señalado que si la prensa goza de la mayor libertad y del más amplio grado de protección para criticar personajes con proyección pública, es no solo lógico sino necesario concluir que la crítica a su labor también debe gozar de la mayor libertad y más amplio grado de protección<sup>58</sup>.

En el mismo orden de ideas, este órgano jurisdiccional ha señalado en la jurisprudencia 15/2018 de rubro "PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA" que la libertad expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública.

## **ii. Límites a la libertad de expresión.**

La Sala Superior ha señalado que, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal.

Con relación a los límites al ejercicio del derecho de libertad de expresión y su ejercicio a través de internet, la Suprema Corte ha

---

<sup>57</sup> Véase tesis 1ª CCXVI/2009 (9ª) LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.

<sup>58</sup> Véase tesis: 1ª. XXVII/2011 (10ª). LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SU FUNCIONAMIENTO EN CASOS DE DEBATE PERIODÍSTICO ENTRE DOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

sostenido que para que las limitaciones a dicho derecho humano puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: a) estar previstas por la ley; b) basarse en un fin legítimo; y c) ser necesarias y proporcionales.

De igual forma, el derecho fundamental de libertad de expresión encuentra su frontera en los derechos de los demás u otros bienes jurídicos que afectan a la sociedad democrática en la cual se ejerce esta garantía, dado que la restricción se justifica como una medida excepcional que no puede desconocer o hacer nugatorio su núcleo o naturaleza jurídica, por ser atributos que condicionan su manifestación y existencia.

En el caso, se debe estudiar cuáles son los límites que tienen los servidores públicos, a efecto de que no vulneren los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.

### **iii. Límites a la libertad de expresión de los funcionarios públicos.**

Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General de la República, reformado en noviembre de dos mil siete, pretenden como finalidad esencial, impedir que actores políticos o servidores públicos incidan en los procesos electorales, propiciando condiciones de inequidad en éstos.

Los citados párrafos constitucionales se proyectan como auténticos elementos rectores del servicio público en cuanto al manejo de los recursos que sus servidores tienen a su cargo, en tanto dispone patrones de conducta o comportamientos que deben observarse de forma indefectible, en el contexto del pleno respeto a los principios democráticos que rigen las contiendas electorales, especialmente los de neutralidad y equidad.



En este sentido, conviene traer a cuenta lo estatuido por el Poder Reformador de la Constitución, en la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, de cuyos dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, se puede obtener la siguiente ideología constitucional subyacente a la modificación:

*“Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen”.*

Así, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

La esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, **ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que hagan promoción para sí o de un tercero, y que con ello se pueda afectar la contienda electoral<sup>59</sup>.**

Los principios que se buscan proteger con motivo de la disposición constitucional en comento son los siguientes:

- **Imparcialidad** en el manejo de recursos, el cual obliga a los servidores públicos a que los recursos que tienen bajo su encargo no se destinen para un fin diferente para el cual fueron dispuestos, en específico, en favor o en contra de una precandidatura, candidatura, partido político o coalición.

---

<sup>59</sup> Véase SUP-REP-677/2018.

## **SUP-REP-15/2019**

- **Neutralidad** en la actuación de los servidores públicos, el cual implica que no haya una actuación indebida de dichos sujetos, esto es, que mediante su encargo o investidura influyan de forma indebida en la voluntad del electorado, especialmente en la libertad del sufragio.
- **Equidad** en la competencia electoral, principio respecto del cual incide la protección de los dos anteriores, es decir, a partir de la imparcialidad y neutralidad en el manejo de los recursos públicos se busca garantizar en última instancia que la contienda electoral se desarrolle en condiciones de equidad entre los participantes.

En suma, las referidas restricciones constitucionales pretenden que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, esto es, que no surja una actuación parcial de los servidores públicos, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

Así, el análisis de conductas que puedan suponer una vulneración a los citados principios por parte de servidores públicos, requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales a fin de evitar fraudes a la ley o a la Constitución federal so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, puesto que, en principio, la participación de funcionarios públicos en entrevistas difundidas en radio y televisión no implica el uso indebido de recursos públicos, ni la violación a los principios de imparcialidad y neutralidad, siempre que se sujeten a los parámetros constitucionales y legales referidos.

Lo anterior, porque si bien este órgano jurisdiccional ha reconocido que existe una protección reforzada al ejercicio



periodístico, ello no se convierte en una licencia para que los funcionarios públicos abusen de su investidura, lo cual constituye un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos<sup>60</sup>.

Es de destacar, que la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, tiene su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que debe garantizarse la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para fines político-electorales, sin que ello implique una limitación desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

En efecto, los servidores públicos están en condiciones de ejercer el derecho de libertad de expresión, siempre que se haga en respeto de los demás principios constitucionales referidos y no como una forma encubierta de aprovecharse del cargo para obtener un beneficio electoral.

En esta misma línea, la OEA ha referido en los Principios sobre Regulación de la Publicidad Oficial en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, que los Estados deben utilizar la publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas que impulsan, teniendo entre otras finalidades, la de garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas, o de la comunidad.

---

<sup>60</sup> Véase la jurisprudencia de esta Sala Superior 15/2018 de rubro PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

## **SUP-REP-15/2019**

Es decir, en todo caso, su propósito debe ser de utilidad pública, y no tratarse de propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno, o de sus intereses, más aun, durante el periodo electoral, en el que resulta necesario que la legislación establezca mecanismos que impidan que las campañas de difusión de servicios públicos sean utilizadas como herramientas de captación del sufragio, pues ello implica la utilización de recursos públicos y la consecuente vulneración al principio de equidad e igualdad en las condiciones de la contienda.

En consecuencia, la ponderación objetiva y racional, permite garantizar la coherencia de los principios constitucionales en materia electoral, frente a los derechos y libertades fundamentales de naturaleza político-electoral, porque, por un lado, la limitación para el ejercicio de esos derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, no adquiere la calidad de absoluta, pues no hace nugatorio el derecho de acudir a entrevistas en espacios noticiosos, sino que debe hacerse sin realizar un uso indebido de los recursos del gobierno a través de la investidura de funcionario público, lo que no constituye una limitante excesiva o desproporcionada, pues permite el ejercicio de los derechos político-electorales al máximo, cuando no se ejerce, ni existe la obligación de prestar el servicio público correspondiente al cargo que se ostenta.

Además, con esa limitación se otorga vigencia práctica, así como fuerza normativa a los principios constitucionales de las elecciones, en particular, los de equidad en la contienda e imparcialidad en el desempeño de las funciones públicas, con la finalidad de que no incidan en el desarrollo de los procedimientos electorales.

Al respecto, cabe señalar que un servidor público no puede realizar un desdoblamiento de su personalidad, para



**despojarse de su figura como servidor público y actuar como un ciudadano más en actos que corresponden a un ejercicio legítimo de un derecho, toda vez que la investidura del funcionario existe durante todo el periodo de su encargo, la cual es susceptible de afectar al electorado y como resultado de ello violar el principio de imparcialidad y equidad.**

Esta situación de hecho no se debe desconocer, inclusive, tampoco se debe ignorar la autoridad y ascendencia, investidura o percepción que la propia sociedad o ciudadanía le reconoce a cada uno de sus actos, lo cual está relacionado con el cargo que el mismo servidor público ocupa, de manera tal que sus actos u omisiones, especialmente cuando trascienden a la esfera pública, adquieren una connotación relevante según el carácter de las atribuciones que ordinariamente posee el servidor público y así le son reconocidas por el común de la gente.

De esta manera es que el servidor público, dada su investidura o reconocimiento social, así como sus atribuciones, debe atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, puesto que, a través de su conducta, en forma indirecta y mediata, pueden afectarlos, de ahí que deban atender a un principio de autocontención para preservar el Estado de Derecho.

Además, los servidores públicos tienen la obligación de cumplir con el principio de neutralidad, el cual tiene como finalidad evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya

## **SUP-REP-15/2019**

sea a favor o en contra de un partido político, aspirante o candidato.<sup>61</sup>

### **B. Caso concreto**

A partir de la normativa descrita, es que no comparto el criterio adoptado por la mayoría, toda vez que, desde mi perspectiva, las manifestaciones realizadas por el denunciado rebasaron los límites de la libertad de expresión que tiene en su calidad de servidor público, pues se aprovechó del cargo que ocupaba en ese momento, para obtener una ventaja indebida en el actual proceso electoral ordinario en el estado de Baja California, por los siguientes motivos.

En la sentencia aprobada por la mayoría se asevera que se la entrevista formulada a Jaime Bonilla Valdez, se trató de un ejercicio periodístico genuino, ya que:

- Se hizo con motivo de la invitación que formuló el canal 66 XHILA-TDT al denunciado, en su carácter de Delegado, para participar en el “Noticiero Contacto Meridiano”,
- El objetivo era difundir las acciones relativas a los programas sociales implementados en Baja California por parte de la Secretaría de Bienestar,
- No existen indicios de que la entrevista hubiere sido contratada u ordenada por el denunciado.
- Las respuestas del denunciado se hicieron a preguntas expresas de la conductora del programa.
- El denunciado no condiciona la entrega de programas sociales a que la ciudadanía continúe apoyando a Morena y al Presidente de la República.

---

<sup>61</sup> Criterio contenido en la tesis V/2016, cuyo rubro es al tenor siguiente: “*PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES*”.



- La doble calidad con la que se dialogó con el denunciado (servidor público precandidato), por sí sola, no se encuentra prohibida por la normativa electoral.

Al respecto, considero que los argumentos que sustentan la decisión de la mayoría no son exhaustivos y dejan de analizar el contenido de la entrevista, a partir del cual se puede concluir que el denunciado, en abuso del derecho de libertad de expresión y acceso a la información, aprovechó la invitación que le formuló un medio de comunicación, para posicionarse indebidamente de frente al electorado, valiéndose de su calidad de Delegado en el estado de Baja California, al asociar los logros de gobierno con su persona, para fines electorales.

En efecto, si bien en la sentencia aprobada por la mayoría se describe la entrevista que se formuló a Jaime Bonilla Valdez, lo cierto es que, en ningún momento, se analizaron las expresiones que realizó y mucho menos, se valoró el contexto en el que se insertaron (inicio de la precampaña a la gubernatura del estado de Baja California).

En ese sentido, considero oportuno traer a colación las expresiones vertidas durante la entrevista, para evidenciar que el denunciado excedió los límites a la libertad de expresión que tenía en su carácter de funcionario público, al momento en que se llevaron a cabo los hechos, como se describen a continuación:

CONTENIDO DE LA ENTREVISTA

**Conductora:** *En este estudio tenemos a quien es actualmente el encargado por parte del gobierno federal de los programas de desarrollo, aquí en Baja California, el Senador con licencia Jaime Bonilla y quien usted ya conoce pues como el abanderado de esta coalición que formalizó MORENA como el precandidato hasta hoy en día, hasta que se desarrolle la elección interna, de esta coalición por parte de MORENA a la gubernatura del Estado, bienvenido, muy buenas tardes.*

**Jaime Bonilla Valdez:** *Muy buenas tardes preciosa.*

**Conductora:** *Pues cuéntenos un poco al respecto de este andar del recorrido por Baja California y, sobre todo, pues el tema en particular, estas campañas que*

CONTENIDO DE LA ENTREVISTA

están arrancando prácticamente y que ya se sabe, pues usted es el abanderado de la Coalición que formalizó MORENA.

**Jaime Bonilla Valdez:** Pues estoy muy agradecido por el reconocimiento de mi partido, pero ahorita en lo que estamos enfocados es en los programas de desarrollo, las becas para los jóvenes, nuestros viejitos, que les decimos con tanto cariño, sus jubilaciones, sus pensiones, y los demás programas que tenemos para personas discapacitadas, entonces, eso se está llevando a cabo en todo el país; y estamos llevando a cabo lo que le llamamos los censos, para realmente de alguna manera concreta llegar al número de personas que realmente necesitan estos apoyos.

**Conductora:** En este sentido, pues prácticamente la población, actualmente desconoce en cierta forma cuales son los apoyos que está en estos momentos otorgando el gobierno federal, pues ratificar un poco que es lo que se viene ya a raíz de estos cambios que se han desarrollado sobre todo este último mes, que es enero del dos mil diecinueve.

**Jaime Bonilla Valdez:** Bueno, son muy sencillos, muy fácil de entender, son pensiones para los adultos mayores, que se van a beneficiar, aunque ya tengan ellos una pensión, ya sea el seguro social o del ISSSTE, estamos hablando de becas para los jóvenes que no alcanzaron a entrar a la universidad, y becas para los jóvenes que no alcanzaron a entrar a las preparatorias. Como tú sabes, ha cambiado el sistema educativo a través de los años, se ha ido no transformando, sino deformando, al grado de que antes en las secundarias tenías talleres, talleres de oficio ¿verdad? Electricidad, encuadernación, música, de todos tipos, pero los tenías en las secundarias, de tal manera que si los jóvenes no alcanzaban a entrar a la preparatoria ya tenían un oficio. Ahora eso se cambió, y están en las preparatorias, entonces lo que queremos nosotros es cambiar eso, redistribuirlo a las secundarias para que cuando salgan de las secundarias si por angas o mangas no tengan posibilidades económicas de ir a la preparatoria, ya tienen un oficio, ya se pueden dedicar a un oficio, entonces, es una de las cosas que el Licenciado López Obrador, dentro de los programas, porque no nada más es cuestión de que le vamos a dar dinero, es cuestión de capacitarlo, de prepararlos, ¿verdad? Hay un programa muy importante, que es el de los jóvenes creando el futuro, donde junto con los empresarios conseguimos que una vez que salgan de la escuela tengan oportunidad de trabajar siendo subsidiados por nosotros mismos, el gobierno, por un periodo de tiempo mientras que se capacitan, agarran experiencia, y pues a nadie le dan pan que llore ¿verdad? Los empresarios van a estar muy contentos, porque les damos un trabajador que no les cuesta.

**Conductora:** Por último, me gustaría saber, porque sabemos que trae una agenda bastante ajetreada, en estos momentos pues, dando seguimiento, en este sentido, ¿Cómo vislumbraría el panorama político que se viene ya en estas campañas electorales en dos mil diecinueve, a raíz del proceso electoral que se va a desarrollar en Baja California? Y en específico, ¿Cómo vería al resto de los partidos políticos que no forman parte de su coalición y sobre todo de aquellos nombres que ya resuenan, que pudieran ser contrincantes a la gubernatura de Baja California?

**Jaime Bonilla Valdez:** Pues estamos en un proceso donde se dicen muchos nombres, de hecho, hace unos días están concluyendo el registro de nuestro partido y hemos tenido hasta veintiún personas aplicando y registrándose para una diputación, entonces, ¿Quién va a quedar? No sabemos todavía, viene el



**CONTENIDO DE LA ENTREVISTA:**

*escrutinio, se tienen que verificar todas y cada de las solicitudes, y al mismo tiempo se está teniendo un ojo en el gato y otro en el garabato, que es lo que está haciendo nuestra oposición. Nosotros respetamos a los demás partidos, sentimos nosotros que tenemos el estado de ánimo muy arriba y estamos muy contentos, porque acabamos de salir de un proceso electoral donde nos fue muy bien, el Licenciado López Obrador ganó treinta y uno de treinta y dos estados, pero Baja California fue el único fue carro completo, en Baja California le fue muy bien, y aquí se ganó con 10 puntos arriba de la media nacional, entonces el Licenciado, en reciprocidad, por el apoyo que ha recibido del Estado, dio, hizo bien en darnos la oportunidad de una zona libre, una zona libre que viene a reducir el impuesto al ocho por ciento del IVA, y el ISR al veinte, y nos da muchas posibilidades de crecimiento; al mismo tiempo se incrementó el salario al doble, y muchos otros beneficios fiscales que van a recibir las empresas durante este periodo, esto es a través de un decreto, no es una Ley, y la facilidad de un decreto es que lo podemos ir ajustando, hay algunos que no fueron tan beneficiados en esta etapa, pero van a ser beneficiados porque hemos estado viendo la posibilidad de ayudarles e ir ajustando el decreto.*

**Conductora:** *¿Y el mensaje a la comunidad, sobre todo aquellos que dicen: "pues no me gustan los funcionarios que de repente los veo en una función pública, luego saltan a otra", estos que les llaman chapulines? ¿Qué le diría usted a la comunidad?*

**Jaime Bonilla Valdez:** *Todo mundo tiene su manera de pensar y yo estoy completamente de acuerdo, si la próxima posibilidad que tengas tú, no realmente no es para beneficiar a tu Estado, debes de quedarte donde estás, pero si tú, tienes la posibilidad de beneficiar a tu Estado, en más de una manera, y el Presidente de la República, el Partido, te está pidiendo que participes, pues a nadie le gusta irse en una campaña de cuatro, cinco meses, con todo y la precampaña, porque no hay recursos que te alcancen en las campañas; entonces yo acabo de pasar por una campaña que fue muy intensa, le dimos ocho vueltas al Estado, los resultados están a la vista, pero no es cuestión de llegar a otro puesto nada más porque existe la posibilidad de llegar a ese puesto, o a esa posición. ¿Qué es lo que puedes hacer por tu Estado? Puedes beneficiarlo aquí o acá más, entonces tienes que valorar eso, pero todo mundo tiene su opinión y yo soy muy respetuoso de todas las opiniones.*

**Conductora:** *Muchísimas gracias Delegado, por su visita y pues estamos muy pendientes de todo lo que se esté desarrollando en Baja California.*

**Jaime Bonilla Valdez:** *Muchas gracias linda.*

**Conductora:** *Muchas gracias, nosotros regresamos en breve con más información.*

**FIN DE LA ENTREVISTA**

A partir del análisis del contenido de la entrevista, es importante referir que se presentó al denunciado en su entonces calidad de **Senador con licencia, Delegado del Gobierno Federal para los programas de desarrollo social en Baja California y**

## **SUP-REP-15/2019**

**precandidato a la gubernatura de dicha entidad, por la coalición “Juntos Haremos Historia”.**

Asimismo, se advierte que la entrevista se dividió en dos temáticas: **a) actividades relacionadas con la implementación de programas de desarrollo social en Baja California y, b) proceso electoral local, precampañas y expectativas de resultados.**

Sentado lo anterior, considero que la primera parte de la entrevista se ajustó a los parámetros constitucionales y legales descritos, pues aun cuando la conductora del noticiero le formuló una pregunta expresa respecto al proceso de precampaña a la gubernatura en el que está participando, el denunciado se limitó a señalar que en ese momento, en su calidad de funcionario público, se encontraba enfocado en los programas de desarrollo, para lo cual realiza una descripción de distintos apoyos que la Secretaría de Bienestar otorga a la ciudadanía en Baja California.

Sin embargo, estimo que, durante la segunda parte de la entrevista, el funcionario público denunciado dejó de guardar la mesura y autocontención a la que lo obligaba la normativa electoral y aprovechó las preguntas de la entrevistadora, para arrogarse logros de gobierno y realizar declaraciones que tenían como finalidad posicionarlo de frente al electorado en el marco del proceso electoral ordinario en Baja California.

Así, el denunciado señaló que:

- Se encontraba con un estado de ánimo muy alto porque en el proceso electoral pasado se ganó con carro completo Baja California.
- Ante el apoyo electoral recibido por la ciudadanía, el Presidente de la República, en reciprocidad había decidido favorecer a los ciudadanos de Baja California con diversos programas sociales.



- Había algunas personas que no se beneficiaron de los programas sociales en ese momento, pero que iban a ser beneficiados.
- El Presidente de la República y el partido al que pertenece le pidieron que participara en el proceso electoral local a la gubernatura de Baja California.
- Acababa de pasar una campaña electoral muy intensa en la que le dio ocho vueltas al Estado y los resultados estaban a la vista.
- El propósito de llegar a otro cargo sería para beneficiar a su Estado.

En tales condiciones, es claro que Jaime Bonilla Valdez se desvió totalmente de las temáticas por las que fue invitado al programa, las cuales, a dicho de la televisora y del propio denunciado, se relacionaban con difundir las acciones relativas a los programas sociales implementados en la entidad por parte de la Secretaría de Bienestar Social.

En este sentido, no comparto lo sostenido por la mayoría en cuanto a que el servidor público, so pretexto de tratarse de una entrevista en la que le formularon preguntas relacionados con la precampaña a la gubernatura del estado de Baja California, se encontraba en aptitud de realizar manifestaciones, en su calidad de Delegado del Gobierno Federal, relacionadas con sus aspiraciones electorales.

A mi juicio, es claro que el denunciado, dada su investidura de servidor público, así como sus atribuciones incumplió con su deber de atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales de imparcialidad, neutralidad y equidad en las contiendas electorales, pues, a través de su conducta buscó de forma deliberada obtener un beneficio electoral indebido, para posicionarse en las preferencias electorales.

Además, debe mencionarse que los cargos que ostentaba el ciudadano entrevista no eran menores, pues el **delegado/a Estatal del Programa para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar**<sup>62</sup>;

<sup>62</sup> Artículo 17 TER, de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

es de suma importancia en el organigrama del Gobierno Federal, pues tiene a su cargo la **coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral en las entidades federativas**, y por otro lado, precandidato a la Gubernatura estatal por parte de la coalición *“Juntos haremos historia por Baja California”*, también implica una posición trascendental, pues esta encaminada a llevar la representación económica, política, social, entre otras, de la referida entidad federativa.

Así, si bien las manifestaciones se dieron en una entrevista dentro de un programa informativo, en mi opinión, los principios que guían el servicio público (legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia), se deben observar en todo momento, en cualquier escenario o circunstancia; de igual forma, al ser precandidato a un cargo de elección popular la propia ley establece ciertas restricciones en su actuar, más aún, cuando hay un proceso electoral.

Es por ello, que estimo, el funcionario debió ser especialmente cuidadoso y guardar la medida que obliga el artículo 134, de la Constitución Federal, y evitar hablar y exaltar los programas sociales, referirse a los resultados obtenidos al partido que pertenece, máxime cuando aduce que, gracias a ello, el estado se vio directamente beneficiado.

Lo anterior, porque el Delegado habló de programas sociales, **sin cuidar que la ciudadanía recibió esta información en principio de una persona que se desempeña como servidor público**, sin embargo, tal situación conllevaba el riesgo que pudiera confundirse a los electores, precisamente porque la entrevista se dio en la etapa de precampaña en donde él es precandidato a un cargo de elección popular; por ello, el blindaje o cuidado debió ser mayor.



Es por estas consideraciones que disiento de la decisión mayoritaria.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS<sup>63</sup>, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-REP-15/2019.**

Emito el presente **voto particular**, al no coincidir con el criterio sustentado por la mayoría, en la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-15/2019, en el sentido de confirmar la emitida por la Sala Especializada de este Tribunal Electoral en el expediente SRE-PSC-8/2019.

Al respecto, la Sala Especializada declaró inexistentes las infracciones atribuidas a Jaime Bonilla Valdez, consistentes en promoción personalizada, vulneración al principio de imparcialidad, uso indebido de recursos públicos por la utilización de programas sociales, derivado de la entrevista realizada a dicho sujeto denunciado, en el programa *"Noticiero Contacto Meridiano"*, difundida dentro del actual proceso electoral local del Estado de Baja California.

Desde mi perspectiva, lo procedente conforme a Derecho es revocar la sentencia emitida por la Sala Especializada, dado que asiste la razón al Partido Acción Nacional, al aducir que el servidor

<sup>63</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

## SUP-REP-15/2019

público denunciado hizo manifestaciones en la entrevista cuestionada, las cuales constituyen promoción personalizada, que contraviene la prohibición establecida en el artículo 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>64</sup>.

En este sentido, me permito exponer algunas consideraciones atinentes a la prohibición de participar en el debate político como condición necesaria de la neutralidad; la promoción de servidores públicos, así como, el deber de mesura en el desarrollo de las funciones.

### Contexto del caso

El ocho de febrero de dos mil diecinueve, el Partido Acción Nacional por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral en Baja California<sup>65</sup>, presentó denuncia en contra de Jaime Bonilla Valdez, en su carácter de Senador con licencia indefinida y Delegado de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar en el Estado de Baja California, quien a su vez, tenía la calidad de precandidato al cargo de Gobernador de esa entidad federativa, postulado a decir del quejoso, por la coalición "Juntos Haremos Historia en Baja California"<sup>66</sup>; lo anterior, con motivo de una entrevista realizada a dicho sujeto denunciado, difundida el treinta y uno de enero a través del programa "*Noticiero Contacto Meridiano*", del canal 66, XHILA-TDT (*canal de radiofrecuencia 46 y 46.2*).

Lo anterior, porque a decir del partido denunciante se vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la *Constitución federal*, al señalar que el contenido de la entrevista actualiza la difusión en televisión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada a favor del servidor público y entonces precandidato a Gobernador.

---

<sup>64</sup> En adelante, *Constitución federal*.

<sup>65</sup> En lo sucesivo, *Instituto local*.

<sup>66</sup> Integrada por los partidos Morena, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Transformemos.



Ello, al posicionar su imagen ante la ciudadanía y hacer referencia a logros de gobierno relacionados con la implementación de programas de desarrollo social en el Estado de Baja California, lo que a su vez, supuestamente, pudiera generar el uso indebido de recursos públicos, así como coacción hacia electorado al condicionar la entrega de dichos programas, violentando con ello el principio de imparcialidad y equidad en la contienda durante el actual proceso electoral local.

En su oportunidad, integrado el expediente por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, fue remitido a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral, registrándose con la clave SRE-PSC-8/2019 y, resuelto el seis de marzo de dos mil diecinueve, en el sentido de declarar inexistente la infracción atribuida.

Inconforme con esa sentencia, el Partido Acción Nacional promovió recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, aduciendo que la sentencia de la Sala Especializada está indebidamente fundada y motivada, pues a juicio del recurrente se actualiza la infracción denunciada.

### **Razones que sustentan el voto particular**

#### **1. La prohibición de participar en el debate político como condición necesaria de la neutralidad del servidor público**

Esta Sala Superior ha reconocido, de un análisis de los artículos 41 y 134 de la Constitución federal, la tutela desde el orden constitucional de los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de las elecciones.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, imponen deberes específicos a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

## **SUP-REP-15/2019**

Además, no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

En este sentido, esta Sala Superior ha constatado que las disposiciones constitucionales incluyen no solo aquellas conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos, sino también aquellas que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Lo anterior, no implica desconocer la existencia en asuntos como éste, la existencia de una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación.



Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones<sup>67</sup>:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad<sup>68</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas no electorales, en proceso electoral:** carácter auxiliar y complementario<sup>69</sup>.
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>70</sup>.
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles<sup>71</sup>.
- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales<sup>72</sup>.
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>73</sup>.

Por ello, debe considerarse el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con

<sup>67</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017.

<sup>68</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**. Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>.

<sup>69</sup> Ídem.

<sup>70</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015, p. 378.

<sup>71</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**. Consultables en: <https://bit.ly/2zr2a6E> y <https://bit.ly/2upjq6v>.

<sup>72</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**. Consultable en: <https://bit.ly/2mdWsvH>.

<sup>73</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**. Consultable en: <https://bit.ly/2NbVpYF>.

## SUP-REP-15/2019

motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, esta Sala Superior ha sostenido que, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

Ahora bien, respecto de los miembros de la Administración pública, como son los encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>74</sup>.

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

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

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores

---

<sup>74</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".



públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales<sup>75</sup>.

## 2. Promoción de servidores públicos

De los parámetros expuestos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la *Constitución federal*, esta Sala Superior ha destacado que la **intervención de servidores públicos** en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, **no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular**, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, **o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.**

Tal criterio motivó la integración de la tesis de jurisprudencia 38/2013 de esta 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.**<sup>76</sup>

Si bien conforme a ese criterio jurisprudencial se concluye que no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que son encomendadas a los servidores públicos, ni impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones, se precisan como salvedad, los casos en que sí existirá vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, como se expone a continuación.

En los precedentes que motivaron la integración de la mencionada tesis de jurisprudencia<sup>77</sup>, este órgano jurisdiccional consideró que *“lo que se trata de inhibir es toda conducta que en razón del cargo*

<sup>75</sup> Similares consideraciones son expuestas en la sentencia SUP-REP-163/2018.

<sup>76</sup> Consultable en, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), *Compilación 1997–2018, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, México: TEPJF, pp. 911-912.

<sup>77</sup> Sentencias dictadas al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-69/2009, SUP-RAP-106/2009, así como la diversa emitida en los recursos SUP-RAP-206/2012 y su acumulado.

## SUP-REP-15/2019

*que se desempeñe, pueda derivar un uso indebido de recursos públicos durante los procesos electivos, que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio”.*

En este sentido, se destaca que la aludida prohibición tiene por objeto *“impedir que los servidores públicos o representantes populares que pretendan ocupar un cargo, aprovechen algunas de las ventajas que les reporta el cargo que desempeñan, tales como el uso de recursos públicos o condicionamiento de programas sociales, y que a la postre pudieran traducirse sufragios, más no que se abstengan de aparecer en público ante quienes los eligió para ocupar ese cargo público”.*

Al caso resulta relevante señalar que en esos precedentes también han sido considerado por esta Sala Superior, los supuestos en los que se actualizaría la salvedad, es decir, las circunstancias a partir de las cuales, podría estimarse que se trata de **actos de promoción indebida de un servidor público**, para lo cual *“tendría que acreditarse, fehacientemente, que se utilizaron expresiones vinculadas con el sufragio, que se difundieron mensajes tendientes a la obtención del voto, ya se trate del propio servidor, de un tercero o de un partido político, o que se mencionó o aludió a la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales...”*

En este orden de ideas, se ha concluido que la participación de servidores públicos en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas vulnera los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y de equidad en la contienda electoral, lo anterior, si difunden mensajes tendientes a favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o que de alguna manera los vincule a los procesos electorales, como aquellos que



**impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular.**

En el caso que se analiza, se debe tener en consideración que, está acreditado fehacientemente en autos, que fue realizada una entrevista al sujeto denunciado, difundida el treinta y uno de enero a través del programa “*Noticiero Contacto Meridiano*”. Asimismo, se constata el contenido de la mencionada entrevista.

A partir de lo anterior, para la suscrita, se trata de **actos de promoción indebida del denunciado**, pues si bien en principio la realización de la mencionada entrevista podría constituir un genuino ejercicio de la labor periodística, en el caso se contraviene la aludida prohibición constitucional impuesta a los servidores públicos que pretendan ocupar un cargo, de aprovechar las ventajas que les reporta el cargo que desempeñan.

Lo anterior, toda vez que en el contexto y referencia expresa de su participación, en ese entonces, como precandidato al cargo de Gobernador del Estado de Baja California, aunado al carácter de Delegado de Programas para el Desarrollo de la Secretaría del Bienestar en la citada entidad federativa, realiza un ejercicio discursivo con relación a los diversos programas sociales vinculados con su función como servidor público, aunado a la expresión de **mensajes que implican su pretensión a ocupar un cargo de elección popular**, con lo cual se vincula al **proceso electoral local en desarrollo en esa entidad federativa.**<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Lo cual es posible advertir del contenido de la mencionada entrevista, de la cual, sólo de forma ejemplificativa se reproduce un fragmento:

[...]

**Conductora:** *Pues cuéntenos un poco al respecto de este andar del recorrido por Baja California y, sobre todo, pues el tema en particular, estas campañas que están arrancando prácticamente y que ya se sabe, pues usted es el abanderado de la Coalición que formalizó MORENA.*

**Jaime Bonilla Valdez:** *Pues estoy muy agradecido por el reconocimiento de mi partido, pero ahorita en lo que estamos enfocados es en los programas de desarrollo, las becas para los jóvenes, nuestros viejitos, que les decimos con tanto cariño, sus jubilaciones, sus pensiones, y los demás programas que tenemos para personas discapacitadas, entonces, eso se está llevando a cabo en todo el país; y estamos llevando a cabo lo que le llamamos los censos, para realmente de alguna manera concreta llegar al número de personas que realmente necesitan estos apoyos.*

[...]

En este sentido, a mi juicio, es posible advertir hechos a partir de cuya constatación se actualiza la vulneración a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución federal.

### **3. El deber de mesura en el desarrollo de las funciones**

Como bien ha señalado el Comité de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos es indispensable “la libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos”, lo cual “comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública” (Observación General No. 25, párr. 25).<sup>79</sup>

Sin embargo, los funcionarios públicos deben regirse por el principio de neutralidad, sobre todo en el contexto de procesos

---

***Conductora:** Por último, me gustaría saber, porque sabemos que trae una agenda bastante ajetreada, en estos momentos pues, dando seguimiento, en este sentido, ¿Cómo vislumbraría el panorama político que se viene ya en estas campañas electorales en dos mil diecinueve, a raíz del proceso electoral que se va a desarrollar en Baja California? Y en específico, ¿Cómo vería al resto de los partidos políticos que no forman parte de su coalición y sobre todo de aquellos nombres que ya resuenan, que pudieran ser contrincantes a la gubernatura de Baja California?*

***Jaime Bonilla Valdez:** Pues estamos en un proceso donde se dicen muchos nombres, de hecho, hace unos días están concluyendo el registro de nuestro partido y hemos tenido hasta veintidós personas aplicando y registrándose para una diputación, entonces, ¿Quién va a quedar? No sabemos todavía, viene el escrutinio, se tienen que verificar todas y cada de las solicitudes, y al mismo tiempo se está teniendo un ojo en el gato y otro en el garabato, que es lo que está haciendo nuestra oposición. Nosotros respetamos a los demás partidos, sentimos nosotros que tenemos el estado de ánimo muy arriba y estamos muy contentos, porque acabamos de salir de un proceso electoral donde nos fue muy bien, el Licenciado López Obrador ganó treinta y uno de treinta y dos estados, pero Baja California fue el único fue carro completo, en Baja California le fue muy bien, y aquí se ganó con 10 puntos arriba de la media nacional, entonces el Licenciado, en reciprocidad, por el apoyo que ha recibido del Estado, dio, hizo bien en darnos la oportunidad de una zona libre, una zona libre que viene a reducir el impuesto al ocho por ciento del IVA, y el ISR al veinte, y nos da muchas posibilidades de crecimiento; al mismo tiempo se incrementó el salario al doble, y muchos otros beneficios fiscales que van a recibir las empresas durante este periodo, esto es a través de un decreto, no es una Ley, y la facilidad de un decreto es que lo podemos ir ajustando, hay algunos que no fueron tan beneficiados en esta etapa, pero van a ser beneficiados porque hemos estado viendo la posibilidad de ayudarles e ir ajustando el decreto.*

[...]

<sup>79</sup> HRI/GEN/1/Rev.7, aprobado el 12 de julio de 1996, disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>



electorales, porque su posición implica que su involucramiento podría atentar contra el principio de equidad de la contienda.

Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resaltado la importancia de “mantener la neutralidad de los funcionarios públicos, jueces y otras personas empleadas por el Estado quienes ejercen autoridad pública (Partido Laborista de Georgia V. Georgia, párr. 100, traducción libre).

Asimismo, en el caso de Kapapetyan y otros Vs. Armenia, la misma autoridad señaló que es “un objetivo legítimo en cualquier sociedad democrática contar con un cuerpo neutral de funcionarios públicos” y que las autoridades del Estado pueden implementar “garantías constitucionales para lograr este objetivo, al restringir la libertad de los funcionarios públicos para participar en actividades políticas” (párr. 49, traducción libre).

La Corte Constitucional de Alemania ha establecido que “dado que el rendimiento de las autoridades del Estado tiene un efecto influyente sobre la opinión y voluntad de los votantes, se les prohíbe influir para, en su capacidad de servidores públicos, determinar la voluntad de los votantes durante procesos electorales, a través de la implementación de medidas adicionales especiales para preservar o cambiar el actual poder gubernamental en organismos del Estado. Se les prohíbe, según la Constitución, identificarse en su capacidad como autoridades del Estado, con partidos políticos o candidatos durante elecciones y usar recursos públicos para apoyarlos o derrotarlos, particularmente a través de publicidad dirigida a influir la decisión de los votantes” (BVberfGE 44, 125, párr. 49, traducción libre, en términos similares BVerfGE 138, 102).

La misma autoridad jurisdiccional ha determinado que, aunque no existe prohibición de que los funcionarios se involucren en actividades partidistas, “es necesario asegurar que **no utilicen los recursos y las oportunidades vinculadas con la función gubernamental** que no están disponibles para los contendientes políticos” (2 BvE 1/16, párr. 62, traducción libre).

## SUP-REP-15/2019

Por su parte, la Suprema Corte de Canadá ha concluido que las restricciones a la participación política de los funcionarios públicos no pueden aplicarse igual a todos los niveles de la jerarquía. Sostuvo que “la necesidad de imparcialidad e incluso la apariencia de la misma no es constante en toda la jerarquía del servicio civil”, por lo cual “el grado de restricción que debe ejercerse depende de la posición y la visibilidad del funcionario público” (Osborne v. Canada [Treasury Board], traducción libre).

En ese tenor, estimo que los funcionarios públicos tienen el derecho a postularse a cargos electivos; sin embargo, es importante que compitan en condiciones de equidad frente a los demás candidatos, por ello deben atender a un deber de mesura que permita privilegiar el principio de neutralidad, indispensable en todo proceso electoral.

Cabe indicar que, en los Lineamientos conjuntos para prevenir y responder al mal uso de recursos administrativos en procesos electorales de la Comisión de Venecia y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se destaca lo siguiente: “El marco normativo debe asegurar la neutralidad de la administración pública a través de la prohibición de la participación de los funcionarios en actividades de campaña en su carácter oficial, ya sea en el **papel de candidatos** o para apoyar a candidaturas. Esto aplica también para organismos públicos y semipúblicos. Es importante que se mantenga una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; en particular, los partidos políticos no deberían fusionarse con el Estado” (lineamiento A.4.1, traducción libre).

También se sostiene que “el marco normativo debe garantizar el acceso equitativo para todos los partidos políticos y candidatos a [...] los medios de comunicación públicos” (lineamiento A.6.2, traducción libre), además que el marco normativo “debe asegurar la cobertura objetiva, imparcial y equilibrada de los eventos relacionados con las elecciones por parte de los medios de



comunicación públicos”, para asegurar que no se realicen “campañas encubiertas a favor o en contra de contendientes políticos concretos” (lineamiento A.4.4, traducción libre).

Por lo anterior, **debe establecerse “una distinción clara entre las ‘actividades de campaña’ y ‘actividades de información’ de los medios de comunicación públicos para asegurar la equidad entre los contendientes políticos en los medios, así como una selección consciente y libre de los electores”** (lineamiento B.1.6, traducción libre).

Asimismo, en el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales de la Comisión de Venecia, se resalta que “en los países que permiten la reelección, **los funcionarios públicos que se postulan para cargos electivos no deben utilizar sus oportunidades como funcionarios cuando hacen campaña y actúan en su calidad de candidatos”** (párr. 15, traducción libre).

En ese sentido, considero que:

- Los funcionarios públicos que se postulan a cargos públicos no deben beneficiarse de su cargo para promoverse ante los electores. Entonces, puede restringirse su libertad de expresión para garantizar la equidad en la contienda, en aras de atender su deber de mesura en privilegio del principio de neutralidad.
- La restricción es mayor en el caso de funcionarios públicos con alta visibilidad, como son los puestos ejecutivos, ya que los electores ubican en mayor medida a ellos y a su trabajo, sobre todo cuando tienen a su cargo la ejecución de programas asistenciales.
- Los funcionarios públicos no sólo deben cumplir la ley, sino que también deben mantener altos estándares éticos. Por ello, puede exigirles guardar mesura en cualquier expresión que hagan relacionada con el proceso electoral, o en

## **SUP-REP-15/2019**

aquellas acciones propias de su función, pero que tienen alto impacto social.

### **Conclusión**

En consecuencia, a mi parecer, en el presente asunto, es posible advertir actos de promoción indebida del denunciado, pues al momento de los hechos contaba con la calidad tanto de Delegado de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal, en el Estado de Baja California, como de precandidato al cargo de Gobernador de esa entidad federativa.

Cuestión que evidencia una posible afectación a la ciudadanía, que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado.

Asimismo, si bien en principio la realización de la mencionada entrevista podría constituir de un genuino ejercicio de la labor periodística, a mi juicio, en el particular, se contraviene el artículo 134 de la Constitución federal impuesta a los servidores públicos que pretendan ocupar un cargo, de aprovechar las ventajas que les reporta el cargo que desempeñan.

Ello, puesto que, del análisis contextual de la entrevista denunciada, advierto la existencia de mensajes que implican su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, con lo cual se vincula al proceso electoral local en desarrollo en esa entidad federativa.

Finalmente, estoy convencida que los funcionarios públicos deben regirse por el principio de neutralidad, sobre todo en el contexto de procesos electorales, porque su posición implica que su involucramiento podría atentar contra el principio de equidad de la contienda.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REP-15/2019

Por tanto, tales reflexiones llevan a la suscrita a emitir el presente voto particular.

MAGISTRADA

  
JANINÉ M. OTÁLORA MALASSIS

**VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-15/2019.**

**ÍNDICE**

<b>1. Sentido del voto razonado</b> .....	107
<b>2. Decisión mayoritaria</b> .....	2
<b>3. Razones del voto</b> .....	109
<b>a. Promoción personalizada por implementación de programas sociales</b> .....	109
<b>b. Actos anticipados de campaña y express advocacy</b> .....	4
<b>4. Conclusión</b> .....	5

**GLOSARIO**

<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Denunciado:</b>	Jaime Bonilla Valdéz.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**1. Sentido del voto razonado.**

Comparto el sentido de la sentencia, sin embargo, considero que además de lo considerado en la resolución se deben analizar estos dos aspectos:

## SUP-REP-15/2019

a. La infracción de promoción personalizada prevista en el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Federal de modo alguna implica que no se puedan implementar y difundir programas gubernamentales que son, sobre todo, en beneficio de la sociedad. Lo que se prohíbe es que el servidor público que los tenga a su cargo aplique la neutralidad en todo tiempo y no aproveche el tema para fines proselitistas.

b. La infracción de actos anticipados de campaña, como esta Sala Superior ha establecido en su línea jurisprudencial, requiere un llamamiento expreso al voto, para poder configurarse, es lo que se conoce como *express advocacy*.

Por lo cual formulo voto razonado.

### 2. Decisión mayoritaria.

La posición mayoritaria estima que debe confirmarse la sentencia del procedimiento especial sancionar SRE-PSC-8/2019 que declaró **inexistentes las infracciones** atribuidas, entre otros, al ciudadano **Jaime Bonilla Valdez**, en su calidad de senador con licencia, delegado en Baja California de Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar y precandidato a la gubernatura por "*Juntos Haremos Historia en BAJA CALIFORNIA*"<sup>80</sup>.

Las razones torales para **confirmar** son que:

- Las manifestaciones del denunciado se hicieron en el contexto de un ejercicio periodístico genuino, amparado por la libertad de expresión y las pruebas no desvirtúan esta situación.
- La entrevista derivó de la invitación de la televisora al servidor, como delegado, para difundir las acciones de los programas sociales de la Secretaría de Bienestar en Baja California y obedece a "*las políticas de información del referido programa de noticias*", lo que no es desvirtuado.
- La entrevista se difundió sólo una vez televisión. Al respecto, la Sala Superior ha dicho<sup>81</sup> que debe evitarse la sistematicidad, porque ello

<sup>80</sup> Integrada por los partidos MORENA, PT; PVEM y Transformemos.

<sup>81</sup> Por ejemplo, en el SUP-REP-1/2017.



implica sobre exposición para posicionarse, pero en el caso no hay pruebas de esto.

- Además de que la doble calidad del denunciado como servidor público y precandidato, por sí misma, no se prohíbe ni atenta contra el ejercicio periodístico y el denunciado sí guardó medida en las respuestas.
- Las manifestaciones fueron informativas, sobre temas de sus funciones como delegado, lo que favorece la información y la transparencia en la función pública.
- No hubo promoción personalizada del entrevistado porque no transmitió un mensaje para favorecer a Morena y su candidatura, no aludió a los programas sociales como logros personales; ni condicionó su entrega, y
- Las respuestas fueron congruentes con las preguntas, así que el servidor no desatendió la neutralidad.

### **3. Razones del voto**

Considero las infracciones de actos anticipados de campaña y promoción personalizada deben analizarse de la siguiente forma y concluir que por ello no se actualizan:

#### **a. Promoción personalizada por implementación de programas sociales**

Un proceso electoral no implica paralizar la labor gubernamental de cualquier ámbito (local o federal como en el caso), sobre todo la que se relaciona más directamente con el apoyo y servicio a la sociedad, porque lo que se prohíbe es que el servidor público realice propaganda personalizada.

Así que, en estos casos, lo prohibido es generar un escenario para aprovechar la responsabilidad con fines proselitistas, pues ello vulneraría principios como la imparcialidad y la equidad en la contienda, de ahí el especial cuidado que los servidores públicos deben tener en ese sentido dentro de los procesos electorales.

## **SUP-REP-15/2019**

En la entrevista, a pregunta expresa de la entrevistadora al servidor público denunciado respecto a su labor como delegado en la entidad, encargado de los programas de desarrollo social, el denunciado se limita a decir describir los programas sociales que están bajo su responsabilidad.

### **b. Actos anticipados de campaña y el *express advocacy***

Esta Sala Superior ha establecido que tratándose de la infracción de actos anticipados de campaña es necesaria y hay una línea jurisprudencial en ese sentido, respecto al tema específico de la figura del "*express advocacy*" o llamamiento expreso al voto.

Esta figura relativa al llamamiento expreso a votar o a no votar por una opción política ("*express advocacy*") constituye propaganda que contiene manifestaciones explícitas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral.

Dicho tipo de propaganda está claramente prohibida por el artículo 41, base III, apartado A, párrafo tercero constitucional, en uno de los dos supuestos que prevé, al referirse a aquella "a favor o en contra de los *partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular*".

Conforme a dicha prohibición, sólo deben considerarse prohibidas las expresiones que, trascendiendo al electorado, como las que ejemplificativamente se mencionan enseguida: "vota por", "elige a", "apoya a", "emite tu voto por", "[X] a [tal cargo]", "vota en contra de", "rechaza a"; o cualquier otra que de forma explícita e inequívoca tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien<sup>82</sup>.

En este sentido, en el caso, se advierte del análisis integral de la entrevista que en ningún momento Jaime Bonilla Valdéz hizo un llamamiento expreso al voto, o con las palabras mágicas, no hay expresión alguna que indique que voten por él o lo apoyen como el candidato a la gubernatura de Baja California, ni tampoco manifestación expresa de rechazo a las demás candidaturas a la gubernatura en general o a los partidos o coaliciones que postulan alguna de ellas.

---

<sup>82</sup> Véanse expedientes SUP-JRC-194/2017, SUP-REP-146/2017 y SUP-REP-159/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

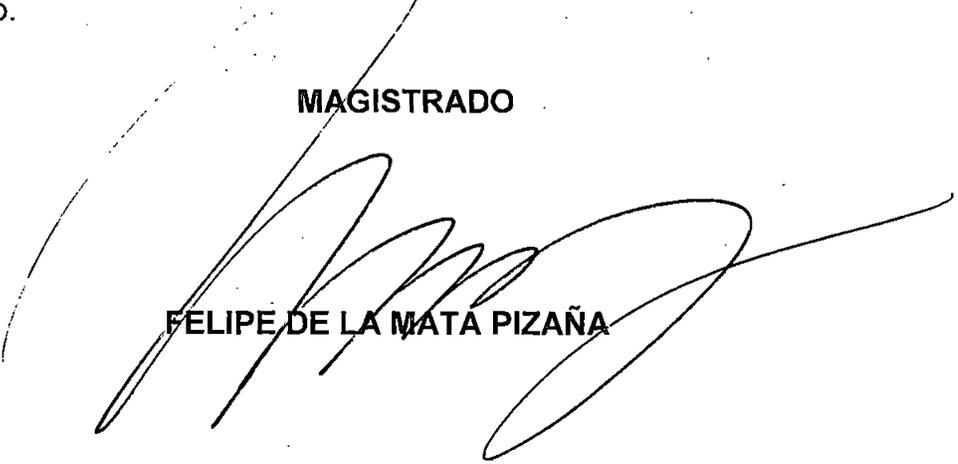
**SALA SUPERIOR**

**SUP-REP-15/2019**

#### **4. Conclusión**

Por lo expuesto es que comparto el sentido de la resolución, pero emito voto razonado.

**MAGISTRADO**



**FELIPE DE LA MATA PIZANA**