

**SRE-PSC-113/2015**

**PROMOVENTE:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**PARTES SEÑALADAS:** ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO Y OTROS.

**AUTORIDAD INSTRUCTORA:** UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

**ÍNDICE**

**ANTECEDENTES**

Promoción de la queja.....	página 2
Admisión y requerimientos.....	página 2
Medidas cautelares .....	página 3
Pruebas supervenientes.....	página 3
Emplazamiento y audiencia de pruebas y alegatos.....	página 3
Recepción del expediente en la Sala Especializada.....	página 3
Trámite.....	página 4

**CONSIDERACIONES**

Competencia.....	página 4
Causales de improcedencia.....	página 4
Litis.....	página 6
Acreditación de los hechos.....	página 6
Fondo del asunto.....	página 18
1. Elementos Normativos .....	página 18
2. Estudio .....	página 23
A. PROMOCIÓN PERSONALIZADA DEL GOBERNADOR	página 24
B. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS.....	página 35
3. Deber de cuidado.....	página 36

**RESOLUTIVOS**

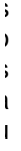
Primero.....	página 37
Segundo.....	página 37



Empty rounded rectangular box with a small icon in the top right corner.



Empty rounded rectangular box with a small icon in the top right corner.



Small empty rounded rectangular box.

Large empty rounded rectangular box.



Empty rounded rectangular box.

**PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR**

**ESPECIAL**

**EXPEDIENTE:** SRE-PSC-113/2015

**PROMOVENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**PARTE SEÑALADA:** ERUVIEL ÁVILA  
VILLEGAS, GOBERNADOR  
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE  
MÉXICO Y OTROS

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA

**SECRETARIAS:** MARTHA ALEJANDRA  
CHÁVEZ CAMARENA Y VANIA IVONNE  
GONZÁLEZ CONTRERAS

México, Distrito Federal, a veintidós de mayo de dos mil quince.

**SENTENCIA** que determina la **inexistencia** de la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos del Gobernador del estado de México, a través de la publicación de notas impresas en periódicos de circulación nacional, motivo del procedimiento especial sancionador tramitado ante el *INE* con la clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/176/PEF/220/2015**.

**GLOSARIO**

<b>Unidad:</b>	Autoridad Instructora: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Conducta señalada:</b>	La publicación de trece notas en periódicos de circulación nacional, en las que se mostró el nombre y la imagen del <i>Gobernador</i> .
<b>Comisión:</b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

<b>Comunicación Social:</b>	Instituto de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>Partes Señaladas:</b>	Eruviel Ávila Villegas, Gobernado constitucional del Estado de México — <i>Gobernador</i> — ; Director General del Instituto de Comunicación Social de la entidad — <i>Director de Comunicación</i> —; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. — <i>La Jornada</i> — ; Compañía Periodística Nacional — <i>El Universal</i> —; Periódico Excélsior, S.A. de C.V. — <i>Excélsior</i> —; y, Crónica Diario, S.A. de C.V. — <i>La Crónica</i> —.
<b>Promovente:</b>	Partido de la Revolución Democrática.
<b>Sala Especializada:</b>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## I. ANTECEDENTES

**1. Queja.** El quince de abril de dos mil quince<sup>1</sup>, el *promovente* presentó queja contra el *Gobernador* por la publicación de **once** notas periodísticas en *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *La Crónica* publicadas entre los días cinco y diecisiete de abril, cuyo contenido, a su parecer, constituye promoción personalizada del servidor público señalado.

**2. Radicación, admisión y diligencias practicadas.** El dieciséis de abril, la *Unidad* radicó y admitió la queja. Asimismo, requirió a las *partes señaladas* diversa información y documentación.

<sup>1</sup> Todas las fechas que se señalen en esta sentencia corresponde al año dos mil quince.

**3. Medidas cautelares.** En proveído de dieciocho de abril, la *Comisión*, por un lado, declaró improcedente la solicitud de suspensión inmediata de las publicaciones señaladas, por tratarse de hechos consumados y de actos de realización futura e incierta.

Por otro lado, se otorgaron las medidas cautelares solicitadas para el efecto de ordenar al *Gobernador* que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de la comunicación social de su gobierno, se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 párrafo octavo constitucional, pues tienen el deber de ajustar su conducta a lo dispuesto por dicho precepto. Dichas medidas quedaron firmes al no haber sido impugnadas.

**4. Pruebas supervenientes.** Mediante escrito presentado el veinte de abril siguiente, el *promoviente* ofreció como pruebas supervenientes dos copias simples de notas periodísticas, con las que, a su decir, se demuestra de manera reiterada, sistemática y parcial se seguían utilizando recursos públicos para la contratación de notas periodísticas tipo gacetillas a fin de promocionar la imagen y el nombre del *gobernador* señalado.

**5. Emplazamiento y audiencia de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento, mediante proveído de once mayo, la *Unidad* ordenó emplazar a las *partes señaladas* a la audiencia de pruebas y alegatos la cual tuvo verificativo el quince de mayo, a la que comparecieron las partes por escrito.

**6. Recepción del expediente en la Sala Especializada.** El quince de mayo, se remitió el expediente a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de este órgano jurisdiccional, a efecto de que llevara a cabo la verificación de su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014, emitido por la *Sala Superior*.

**7. Trámite.** El veintiuno de mayo, se turnó el expediente con el número indicado al rubro al Magistrado Ponente.

Una vez verificados los requisitos de ley, así como la debida integración del expediente, y sin existir diligencias pendientes de realizar, se elaboró el proyecto de resolución correspondiente.

## **II. COMPETENCIA**

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de la resolución de un procedimiento especial sancionador, iniciado con motivo de la queja en la que el *promovente* refiere una posible promoción personalizada por parte del *Gobernador*, a través de notas periodísticas publicadas en cuatro periódicos de circulación nacional, lo que puede tener incidencia en el proceso electoral federal, el cual es del conocimiento de este órgano jurisdiccional.

Lo anterior con fundamento en los numerales 41 Base III Apartado D y 99 párrafo cuarto fracción IX de la *Constitución Federal*; 192 y 195 fracción XIV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 470, 471, 475, 476 y 477 de la *LEGIPE*.

## **III. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA**

*Excelsior* alega como causal de improcedencia el indebido emplazamiento al presente procedimiento especial sancionador, dado que fue omisa en fundar y motivar su actuación, con lo que se transgrede su derecho fundamental de legalidad.

Asimismo, manifiesta que la *Unidad* realizó indebidamente el emplazamiento porque no cumplió con la formalidad de lo descrito en el artículo 67 del *Reglamento*, al referir que únicamente se le señaló que se le citó a audiencia “*para que el día trece horas (sic) del día trece de marzo de 2015, exprese lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que consideren pertinentes*”.

Al respecto, esta *Sala Especializada* considera que no se acredita la causal de improcedencia invocada, pues la *Unidad* dio cumplimiento a las formalidades y finalidades que garantizan el derecho de defensa de tales medios de comunicación, conforme a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Federal* y con el artículo 471 párrafo 7 de la *LEGIPE*.

Ello, porque además de que en el acuerdo de emplazamiento la *Unidad* citó el referido precepto legal, se precisó la conducta atribuida a cada una de las partes, además de que se corrió traslado con el escrito de queja y con las pruebas aportadas, lo que se formalizó a través de las diligencias de notificación correspondientes, con las que se hicieron sabedores del día y la hora de la audiencia a la cual comparecieron por escrito.

Así, se verifica que la *Unidad* realizó de manera correcta el emplazamiento, aunado a que, a raíz de ello, se cumplió con el objetivo de que las *partes señaladas*, entre ellas, *Excélsior*, acudieran a la audiencia de pruebas y alegatos e hicieran valer sus derechos, con lo que se perfeccionó tal actuación, lo que a su vez hace evidente que no se quedó en estado de indefensión.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que tal afirmación relacionada con el supuesto incumplimiento al artículo 67 del *Reglamento* es genérica, lo que impide a este tribunal analizar alguna posible contravención puesto que no definió específicamente cual fue la formalidad que

supuestamente incumplió la autoridad, pues como se analizó, la *Unidad* realizó de manera correcta el emplazamiento.

#### IV. LITIS

En el escrito de queja, el *promovente* hizo valer lo siguiente:

CONDUCTAS SEÑALADAS	PARTES SEÑALADAS	HIPÓTESIS JURÍDICA
a) La publicación de trece notas impresas en los periódicos de circulación nacional <i>La Jornada</i> , <i>El Universal</i> , <i>Excélsior</i> y <i>La Crónica</i> publicadas entre los días cinco y diecisiete de abril, cuyo contenido constituye promoción personalizada del <i>Gobernador</i> .	Eruviel Ávila Villegas, Gobernador del estado de México — <i>Gobernador</i> —; Raúl Vargas Herrera, Director General del Instituto de Comunicación Social de la entidad — <i>Director de Comunicación Social</i> —; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. — <i>La Jornada</i> —; El Universal, Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V. — <i>El Universal</i> —; Periódico Excélsior, S.A. de C.V. — <i>Excélsior</i> —; y, Crónica Diario, S.A. de C.V. — <i>La Crónica</i> —..	La infracción a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la <i>Constitución Federal</i> , que tutelan los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.
b) Uso indebido de recursos públicos.		

Con base en lo señalado, se advierte que la cuestión planteada en el presente asunto se centra en determinar si con la publicación de las **trece** notas en medios impresos de circulación nacional, se actualiza la promoción personalizada del *Gobernador*, al mostrar su nombre, imagen y cargo, así como el uso indebido de recursos públicos.

#### V. ACREDITACIÓN DE LOS HECHOS

Esta *Sala Especializada* determina que se **acredita la existencia de trece notas en los periódicos de circulación nacional** *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *La Crónica*, entre los días cinco y diecisiete de abril, como se verifica a continuación.



A. El **promovente** en su escrito de queja, ofreció las pruebas con la descripción y contenido siguientes:

MEDIO IMPRESO				
No	Periódico	Fecha	Título	Página
1	<i>La Jornada</i>	7 de abril	REFUERZA EL TURISMO EN 12 MUNICIPIOS MEXIQUENSES.	15
2		8 de abril	IMPULSA EDOMEX ADUANA DUAL CON SAN LUIS, MISURI	11
3		9 de abril	INAUGURAN EL EJE 60 DEL DISTRIBUIDOR VIAL EN TOLUCA	13
4		10 de abril	EDOMEX Y CRUZ ROJA TRABAJAN DE FORMA COORDINADA	24
5		14 de abril	RECOMPENSARÁN POR INFORMACIÓN SOBRE SECUESTRADORES EN EDOMEX	22
6		15 de abril	SE SUMA EL ESTADO AL PROGRAMA ALIMENTO SEGURO	16
7	<i>La Crónica</i>	10 de abril	TOMAN MEDIDAS POR TEMPORADA DE CALOR	24
8		15 de abril	EDOMEX REVISARÁ SANIDAD DE 320 MIL LOCALES DE COMIDA.	15
9	<i>Excelsior</i>	5 de abril	TOMAN MEDIDAS POR TEMPORADA DE CALOR	24
10		7 de abril	SANCIONAN A 339 POLICÍAS EN EDOMEX	8
11	<i>El Universal</i>	10 de abril	CRUZ ROJA MEXICANA COLABORACIÓN. DURANTE LA ENTREGA DE LA MEDALLA DE LA GRAN CRUZ A PETER MAURER, PRESIDENTE DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE CRUZ ROJA	C5

Asimismo, por escrito de veinte de abril siguiente, el *promovente* presentó como pruebas supervenientes dos copias simples de notas periodísticas, con las cuales pretende demostrar que de manera reiterada, sistemática y parcial se siguen utilizando recursos públicos para la contratación de notas periodísticas a fin de promocionar la

imagen y el nombre del *Gobernador* señalado, las que se destacan a continuación:

MEDIO IMPRESO				
No	Periódico	Fecha	Título	Página
1	La Jornada	16 de abril	GOBERNADOR DE EDOMEX RECONOCE LABOR DE LA FUERZA AÉREA.	16
2		17 de abril	NUEVAS TECNOLOGÍAS REDUCEN BRECHA DIGITAL ENTRE MEXIQUENCES	14

**B. Actuaciones de las autoridades electorales.**

1. En atención a la solicitud del *promovente* el dieciséis de abril, la *Unidad requirió* al *Gobernador*, al titular de *Comunicación Social* y a los periódicos *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *La Crónica*, diversa información y documentación.

2. En cumplimiento a tal requerimiento, las partes manifestaron lo siguiente:

- a) **La Jornada**, mediante escrito recibido el diecisiete de abril, informó que el material señalado es de carácter informativo el cual se generó en pleno ejercicio de los artículos 6 y 7 constitucionales y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sin que mediara pago ni transacción comercial alguna para su publicación.

Asimismo, refirió que para distinguir las notas pagadas, contratadas o convenidas, de aquéllas que corresponden a su labor periodística se señala entre paréntesis las iniciales IP; que la información que se genera en cualquier ámbito de la vida nacional no es propiedad del medio que lo publica, por lo que no

existe autoría alguna sino que recabado el material su manejo se determina en cada junta de trabajo, que si hay información sin nombre o identificación de quien la elabora es porque se protegen las fuentes cuando la vida o integridad de quien las elabora están en peligro.

También señaló que es el equipo de redacción el que trabaja la información que publica y que cuando una nota se distingue en un recuadro es porque al medio le interesa destacar la nota, sin que ninguna de las notas cuestionadas hayan sido pagadas, pues inclusive, fueron publicadas en páginas interiores, no así en una posición especial, lo que hizo como persona moral prestadora de servicios.

- b) ***El Universal***, mediante escrito recibido el diecisiete de abril, informó que las publicaciones materia de controversia no fueron contratadas ordenadas o solicitadas por persona o ente gubernamental alguno, sino que son de carácter editorial, es decir, derivadas de su quehacer periodístico y en pleno ejercicio de su libertad de expresión y prensa, pues no existe un contrato, convenio u orden de inserción de tales notas ni para la cobertura de actividades del *Gobernador*.

Destaca que las inserciones pagadas se llevan a cabo cuando existe una orden de inserción las cuales son llenadas por agentes de ventas con las especificaciones del cliente, solicitudes que pueden ser electrónicas o impresas.

Refiere también que las publicaciones cuestionadas obedecieron a la labor noticiosa que desempeña y que siempre llevan el nombre del periodista, reportero, corresponsal o agencia de noticias que haya prestado el servicio y, en caso de carecer del

nombre, es porque son enviadas mediante boletines informativos, como aconteció en el caso.

Respecto al criterio que sigue para distinguir una nota en un recuadro, respecto de aquéllas que no se publican de esa manera no existe una respuesta concreta, en atención a que el cuestionamiento es vago e impreciso y que todas sus notas cumplen con las formalidades necesarias para su publicación. Además, dijo que las notas no fueron publicadas en portada o páginas principales o primera plana, sino en páginas visibles del periódico.

- c) **Excélsior**, mediante escrito recibido el dieciséis de abril, informó que no tiene contrato con persona o ente gubernamental alguno que haya solicitado u ordenado la publicación de las notas cuestionadas y que desconoce si el gobierno del estado de México ha contratado, solicitado o convenido la publicación en fechas posteriores a la notificación del requerimiento que se cumplimenta.

Agregó que no todas las notas que publica son pagadas sino que obedecen a su labor periodística y que dado que no existe norma que así lo establezca, por simple costumbre no señala el nombre del reportero o periodista que elaboró las notas que se publican en apego a la libertad de expresión.

Destacó que la razón para distinguir las notas en un recuadro obedece a que hay noticias de mayor relevancia a las que hay que atender de manera directa, sin que las notas cuestionadas hayan sido publicadas en portada, página principal o primera plana; indicó que la mayoría de las imágenes las obtienen al momento de cubrir las notas y que no existe lineamiento alguno

a seguir establecido por parte del gobierno de la entidad para la publicación de las imágenes y notas que se publican.

- d) *La Crónica***, mediante recibido el diecisiete de abril, señaló que no existe contrato, orden o solicitud alguna de inserción con alguna persona física, moral o ente gubernamental y que las notas publicadas corresponden a convocatorias, anuncios, avisos, esquelas o desplegados producto de reporteros, corresponsales o agencias informativas cuya información es calificada por la mesa de redacción sin que se señale al autor y con responsabilidad de la Jefatura de redacción.

Agregó que en la información general no existen recuadros y que sólo se usan como parte del diseño de las páginas y que la publicación no se hizo ni en portada, página principal o primera plana; además de que también fueron publicadas en su página electrónica en las mismas fechas.

- e) *El Gobernador***, mediante oficio de dieciséis de abril, señaló que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, se auxiliara de las dependencias y organismos y entidades, además de contar con las unidades necesarias para administrar programas prioritarios y atender aspectos de comunicación social entre otros.

Por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Ejecutivo del estado, por el que se modificó el diverso que crea la Coordinación General de Comunicación Social, publicado en la Gaceta de Gobierno de veintitrés de mayo de dos mil uno, a la Coordinación le corresponde dar cobertura y difusión a las actividades que realice el *Gobernador*, así como programar y

contratar los medios y servicios de comunicación social para difundir las actividades del Poder Ejecutivo Estatal.

- f) **Director de Comunicación Social**, mediante oficio de dieciséis de abril, precisó que esa Dirección no ha celebrado contrato ni pago alguno en efectivo, cheque o transferencia bancaria por parte del Gobierno del estado con los medios de comunicación de circulación nacional involucrados en la publicación de las notas materia de la controversia.

3. Asimismo, en atención a la solicitud del *promovente* para que la Oficialía Electoral del *INE* certificara la existencia de hechos que podían afectar la equidad en la contienda electoral 2014-2015, se instrumentaron las actas circunstanciadas INE/DS/OE/CIRC/071/2015<sup>2</sup>, INE/DS/OE/CIRC/072/2015 y INE/DS/OE/CIRC/073/2015<sup>3</sup>, en las que se hizo constar que al verificar las páginas electrónicas de los periódicos involucrados, no se localizaron las notas señaladas.

4. Por escrito presentado el veinte de abril siguiente, el *promovente* ofreció como pruebas supervenientes las documentales públicas consistentes en las actas circunstanciadas INE/DS/OE/CIRC/076/2015 y INE/DS/OE/CIRC/078/2015, de dieciséis y diecisiete de abril, en las que se hizo constar que no fueron localizadas en la página electrónica de *La Jornada* las notas de dieciséis y diecisiete de abril.

---

<sup>2</sup> Al escrito de queja se anexó copia simple del acta INE/DS/OE/CIRC/071/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota "RECOMPENSARÁN POR INFORMACIÓN SOBRE SECUESTRADORES EN EDOMEX" publicada el catorce de abril.

<sup>3</sup> En el escrito de queja se describen las actas circunstanciadas INE/DS/OE/CIRC/072/2015 y INE/DS/OE/CIRC/073/2015, en las que se hizo constar, respectivamente, que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota "SE SUMA EL ESTADO AL PROGRAMA ALIMENTO SEGURO" publicada el quince de abril, así como tampoco se localizó en la página electrónica de *La Crónica*, la nota "EDOMEX REVISARÁ SANIDAD DE 320 MIL LOCALES DE COMIDA" publicada el quince de abril.

5. Mediante oficio de veintitrés de abril, el **Servicio de Administración Tributaria**<sup>4</sup>, en cumplimiento al requerimiento de diecisiete del mes en cita, informó a la *Unidad*, entre otras cosas, que respecto a los medios de comunicación *El Excelsior* y *El Universal*, no localizó ninguna operación en el periodo señalado; sin embargo, en relación a las operaciones relacionadas con comprobantes fiscales digitales entre el Gobierno del Estado de México con *La Jornada* y *La Crónica*, durante el ejercicio fiscal dos mil quince, detectó doce operaciones con *La Jornada* y una operación con *La Crónica*.

Datos que además de ser corroborados se vieron incrementados mediante oficio de veintinueve de abril por el **Servicio de Administración Tributaria** en el que se señaló que las operaciones localizadas entre el *Gobierno* y *La Jornada* en el periodo aludido fueron en total catorce.

6. En atención a la vista dada por la *Unidad* a las partes, en proveído de uno de mayo, para que hicieran las manifestaciones que estimaran pertinentes en relación a la información remitida por el Servicio de Administración Tributaria, manifestaron lo siguiente:

a) *La Jornada* remitió catorce facturas derivadas de operaciones contractuales efectuadas con el Gobierno del Estado de México, entre enero y abril del presente año. Siendo las de abril las ocho siguientes:

1	06/04/2015	FFAC-6786	Guía del anuncio: Exp. 046/2013
2	06/04/2015	FFAC-6787	Guía del anuncio: Exp. 222/2009
3	08/04/2015	FFAC-6811	Guía del anuncio: Exp. 22/2012
4	17/04/2015	FFAC-6902	Guía del anuncio: Exp. 410/2013-2
5	17/04/2015	FFAC-6903	Guía del anuncio: Exp. 056/2013
6	17/04/2015	FFAC-6904	Guía del anuncio: Exp. 167/2009-1
7	24/04/2015	FFAC-6979	Guía del anuncio: Lo que yo

<sup>4</sup> Conocido por sus siglas SAT.

			quiero EDO. MEX.
8	24/04/2015	FFAC-6980	Guía del anuncio: Yo quiero educar con el ejemplo

b) **La Crónica** informó que las publicaciones materia de impugnación no *corresponden* a las que ampara la factura detectada por el SAT y exhibió diversas publicaciones, que afirma se refieren a edictos, avisos, esquelas y diversos anuncios para el pago de tenencia, de promoción cultural, entre otros; publicadas entre enero y marzo del presente año.

c) **Excélsior** reiteró que las notas publicadas el cinco y siete de abril cuestionadas por el promovente fueron publicadas conforme a los derechos previstos en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal y en apego a la libertad periodística.

d) El **Gobierno** adujo que es atribución de la Coordinación de Comunicación Social programar y contratar los medios y servicios de comunicación para difundir las actividades del Poder Ejecutivo Estatal, por lo que está imposibilitado para informar sobre cantidades que amparan las operaciones registradas ante la autoridad hacendaria, así como para remitir los contratos, facturas, comprobantes fiscales digitales o cualquier tipo de documentación que las soporte.

Sin embargo, exhibe copia simple de la factura M1837 emitida en favor del Gobierno del Estado de México por el periódico *La Crónica* así como veintiséis notas periodísticas que derivaron de tal operación; exhibe también copia simple de tres facturas emitidas también a favor del Gobierno aludido por el periódico "Tollocan a 8 Columnas"<sup>5</sup> y treinta y cuatro notas publicadas en razón de tales actos de comercialización<sup>6</sup>; así copia simple de

<sup>5</sup> Tal medio de comunicación no fue señalado en el presente asunto.

<sup>6</sup> Las notas de *La Crónica* se refieren a esquelas, edictos e informes de interés general alusivos a pago de predial, tenencia y eventos culturales; mientras que las



una factura emitida por el periódico Milenio en la que se describe que el objeto era la publicidad del Gobierno<sup>7</sup>.

e) El **Director de Comunicación** informó que la factura M1837 emitida en favor del Gobierno del Estado de México por el periódico *La Crónica* se emitió para la publicación de las veintiséis notas derivadas de tal operación.

Señala que la información remitida por el Servicio de Administración Tributaria se refiere de manera genérica a todo el Gobierno del estado, que contempla también a los poderes Legislativo y Judicial y a organismos auxiliares y no sólo a esa Coordinación de Comunicación.

En cuanto a las notas atribuidas refiere que en atención a que no contrató su publicación, tampoco cuenta con la documentación solicitada.

7. Por escrito presentado por el promovente ante la *Unidad* el tres de mayo, acusó el desacato a las medidas cautelares ordenadas por la *Comisión* a través de la conducta reiterada y sistemática por parte del *Gobernador* y de *Comunicación Social*, a través de diversas publicaciones en periódicos de circulación nacional.

Por acuerdo de tres de mayo, la *Unidad* ordenó iniciar el Procedimiento Ordinario Sancionador en contra del *Gobernador* señalado y de quien resulte responsable.

8. En la audiencia celebrada el quince de mayo de dos mil quince, el *promovente*, los periódicos *La Jornada*, *El Universal* y *Excélsior*, con

---

notas del periódico "Tollocan a 8 Columnas" se refieren a la invitación para ingresar a la fuerza especial de seguridad, el operativo Invierno 2014 para la entidad, tenencia, impuesto predial, edictos, esquelas, salud, cultura.

<sup>7</sup> Tal medio de comunicación tampoco fue señalado en el presente asunto.

## SRE-PSC-113/2015

excepción de *La Crónica, el Gobernador y el Director de Comunicación*, presentaron sendos escritos a través de los cuales, en esencia, reiteraron sus manifestaciones.

Las **documentales privadas**, tales como los escritos presentados por los periódicos, los ejemplares de las inserciones en *La Jornada, El Universal, Excelsior y La Crónica*, no fueron objetados en cuanto a su autenticidad y contenido, y por ende, tienen valor probatorio pleno en términos del artículo 462 párrafo 3 de la LEGIPE. Además, en autos no existe indicio que los desvirtúe.

Las **documentales públicas**, en particular, los oficios signados por el apoderado legal de *Comunicación Social* y por el Gobernador, así como las actas circunstanciadas y las actas de audiencias de pruebas y alegatos levantadas por la *Unidad*, generan prueba de su contenido, en términos del citado artículo 462 párrafo 2 de la *LEGIPE* y son coincidentes con el resto del caudal reseñado.

En dicho tenor, del total de probanzas públicas y privadas este órgano jurisdiccional **tiene por acreditado lo siguiente:**

- La difusión de las trece notas cuestionadas en los periódicos de circulación nacional *La Jornada, El Universal, Excelsior y La Crónica*, lo que se acreditó con las propias manifestaciones de los medios de comunicación involucrados y las propias notas periodísticas señaladas.
- La difusión de las notas impresas se realizó del cinco al diecisiete de abril; lo que se acredita con las inserciones ya descritas.
- Las notas periodísticas contienen el nombre, cargo e imagen del *Gobernador*, tal como se observa en la totalidad de las publicaciones cuestionadas.

- La difusión en el medio impreso se realizó en todo el país, lo que se afirma al ser un hecho notorio para este órgano jurisdiccional que los periódicos *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *La Crónica*, tienen cobertura nacional.
- En el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/071/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota “RECOMPENSARÁN POR INFORMACIÓN SOBRE SECUESTRADORES EN EDOMEX” publicada el catorce de abril.
- En el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/072/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota “SE SUMA EL ESTADO AL PROGRAMA ALIMENTO SEGURO” publicada el quince de abril.
- En el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/073/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Crónica*, la nota “EDOMEX REVISARÁ SANIDAD DE 320 MIL LOCALES DE COMIDA” publicada el quince de abril.
- En el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/076/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota “GOBERNADOR DE EDOMEX RECONOCE LABOR DE LA FUERZA AÉREA” publicada el dieciséis de abril.
- En el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/078/2015 se hizo constar que no se localizó en la página electrónica de *La Jornada*, la nota “NUEVAS TECNOLOGÍAS REDUCEN BRECHA DIGITAL ENTRE MEXIQUENSES” publicada el diecisiete de abril.
- No obstante lo anterior, *La Crónica* señaló que las notas que publicó también fueron publicadas en su página electrónica en

las mismas fechas<sup>8</sup>, lo que se corrobora con las impresiones de tales notas aportadas por el propio periódico.

- El Gobierno del estado de México señaló que no celebró algún tipo de contratación directa o indirecta con los medios de comunicación *La Jornada*, *La Crónica*, *El Universal* y *Excelsior* para la difusión de las notas señaladas; y, además de que así lo manifestaron, tampoco obra en autos elemento de prueba alguno que haga inverosímiles tales afirmaciones.
- Se efectuaron catorce operaciones contractuales entre el Gobierno del Estado de México y *La Jornada* y una con *La Crónica*; según informó el Servicio de Administración Tributaria y los propios medios de comunicación.
- Los periódicos “Tollocan a 8 Columnas” y “Milenio”, no están involucrados en el presente procedimiento.

## **VI. FONDO DEL ASUNTO**

### **1. ELEMENTOS NORMATIVOS**

El párrafo octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal* consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, así como los alcances y límites de la propaganda gubernamental, al establecer que la misma, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación

---

<sup>8</sup> Tales notas aún son localizadas hasta la fecha en que se resuelve con los links:  
<http://www.cronica.com.mx/notas/2015/892876.html> y <http://www.cronica.com.mx/notas/2015/893655.html>

social. En ningún caso esta propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, el precepto en cita refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Estos principios se fundamentan principalmente en la finalidad de evitar que entes públicos, so pretexto de difundir propaganda gubernamental, puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato.

Según el estudio realizado por la *Sala Superior* en el **SUP-REP-0005/2015**, el citado artículo 134 tutela, en esencia, los siguientes aspectos:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- La propaganda gubernamental debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos **no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.**

- **Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.**
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.**

También, sugiere los siguientes criterios:

- Que del artículo 134 párrafo octavo no se desprende la necesidad de que la propaganda gubernamental implique la promoción a favor de alguno de los sujetos involucrados en una contienda electoral, por el contrario, implica el reconocimiento de que la propaganda gubernamental puede influir indebidamente en la contienda electoral.
- Que la propaganda gubernamental que adquiere tintes de promoción personalizada, no necesariamente debe contener referencias explícitas a un proceso electoral o realizarse con el fin de posicionar a un servidor público o romper con los principios rectores de los procesos electorales.
- Que la violación a la restricción constitucional impuesta a la propaganda gubernamental, constituye una auténtica regla prohibitiva de rango constitucional.
- Que debe **distinguirse entre promoción personalizada difundida a través de actividad periodística y la derivada de propaganda gubernamental.**
- Que debe analizarse el **contexto** integral en que se efectúan las conductas, **como son la reiteración o sistematicidad de la conducta, así como las acciones estratégicas,** para el

posicionamiento del sujeto cuya promoción personalizada se denunció.

Asimismo, la citada sentencia señala que para determinar si la infracción que se aduzca corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

- **Elemento subjetivo o personal.** Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan nombre, voces, imágenes o cualquier otro medio en que se identifique plenamente al servidor público de que se trate.
- **Elemento temporal.** Este elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la *Constitución Federal*, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

En este aspecto debe resaltarse que cuando la propaganda gubernamental se difunde una vez iniciado el proceso electoral, existe una **presunción de que incide indebidamente en la contienda, cuando contiene el nombre, imagen, voz o símbolos**

Asimismo, el inicio del procedimiento electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, pero no debe ser el único criterio porque puede haber supuestos en los que aun sin haber iniciado el procedimiento electoral formalmente, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

- **Elemento objetivo o material.** Impone el análisis del contenido del mensaje y del medio de comunicación social de que se trate, para establecer, en apariencia del buen Derecho, que es

promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente o que al ser difundida en radio y televisión sea competencia del INE y, en su caso, de la *Sala Especializada*.

En tal contexto, es necesario puntualizar que cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se considere contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten, para estar en posibilidad de determinar si la materia de la queja trasgrede o influye en la materia electoral.

Por su parte, el artículo 209 párrafo 1 de la *LEGIPE*, indica que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público y que las únicas excepciones, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por otro lado, derivado de las normas referidas, la *LEGIPE* establece en sus artículos 447 párrafo 1 inciso e) que constituyen infracciones de cualquier persona física o moral el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley; regla que se replica en el artículo 449 párrafo 1 inciso f) para las autoridades o los servidores públicos, según sea el



caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales o del Distrito Federal, así como órganos autónomos y cualquier otro ente público.

Del mismo modo, el artículo 449 párrafo 1 incisos c) y d) prevé de forma expresa que constituirán infracciones de las autoridades o servidores públicos el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidato o candidatos durante los procesos electorales y la difusión de propaganda gubernamental personalizada, en cualquier medio de comunicación social.

## **2. ESTUDIO.**

El *promovente* aduce, en esencia, que en la publicación de notas “tipo gacetilla”, durante el periodo de campaña, en diversos periódicos de circulación nacional, constituye promoción personalizada, pues están acompañadas de fotografías en las que en diferentes circunstancias, se difunde el nombre y la imagen del *Gobernador*.

Publicaciones que a su decir fueron sufragadas con recursos públicos de manera parcial para promocionar su nombre e imagen durante el proceso electoral, esto es, en tiempos prohibidos por la ley, lo que se corrobora con las actas circunstanciadas instruidas por la Oficialía Electoral en las que, en esencia, se hizo constar que las notas señaladas no fueron localizadas en las páginas de internet de los medios de comunicación involucrados, por lo que no puede inferirse que están amparadas por la libertad de prensa.

Además, aduce que las notas no derivan del ejercicio periodístico, ya que en éstas no se precisa el nombre del autor, corresponsal o medio de comunicación responsable de su elaboración y que, inclusive, se trata de hechos falsamente presentados como noticias sin serlo, ya que cada una de ellas se ubica dentro de un recuadro que la distingue y hace completamente diferente de las demás que sí derivan del ejercicio periodístico, por lo que no están amparadas por las libertades de prensa y expresión, siendo evidente la promoción personalizada del *Gobernador* durante el periodo de campañas.

Ahora bien, conforme a lo establecido en el marco normativo aplicable se procede a estudiar las aseveraciones del *promovente* señaladas en los párrafos precedentes, por un lado, las relacionadas con la promoción personalizada y, por el otro, el supuesto uso indebido de recursos públicos.

**A. VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN  
FEDERAL POR PROMOCIÓN PERSONALIZADA DEL  
GOBERNADOR**

Este órgano jurisdiccional **determina la inexistencia de promoción personalizada del *Gobernador***, como se analiza a continuación.

Para este estudio, conforme con los criterios establecidos por la *Sala Superior*, se debe analizar tanto la configuración de los elementos contextuales como la promoción personalizada difundida a través de actividad periodística o de propaganda gubernamental.

## CONFIGURACIÓN DE ELEMENTOS CONTEXTUALES

### a. Adquisición de propaganda gubernamental.

En primer lugar, es importante señalar que el simple formato en que se presenta la información no es un elemento objetivo para determinar que se está en presencia de una “inserción pagada”, pues no puede considerarse que haya un formato legal preestablecido para rendir la información periodística.

En este sentido, los propios medios de comunicación involucrados, en sus escritos presentados en cumplimiento a los requerimientos realizados por la *Unidad*, señalaron, fundamentalmente, que:

- No cuentan con un manual, instructivo o lineamientos a seguir para la publicación de materiales;
- Cuando se trata de notas pagadas se diferencian con las siglas entre paréntesis (IP)<sup>9</sup>.
- Cuando se trata de información generada en el boletín de prensa de la entidad, ésta es analizada por el área de redacción de cada editorial, sin que exista autoría atribuible a persona alguna, pues incluso, se distinguen cuando en la parte final de la nota se agrega la palabra “REDACCIÓN”<sup>10</sup>
- El contenido de las notas obedecieron a su quehacer periodístico.
- No existe contrato o convenio celebrado del que derivara la publicación de las notas señaladas ni con el *Gobierno* ni con ninguna otra persona o ente gubernamental.

<sup>9</sup> Precisión realizada por La Jornada.

<sup>10</sup> A manera de ejemplo, se citan las notas publicadas en el periódico La Jornada el diecinueve y veintidós de enero de dos mil quince, intituladas “VELASCO COELLO Y LA FEDERACIÓN IMPULSAN INFRAESTRUCTURA” y “MANUEL VELASCO INSTAURA COMISIÓN PARA ZONA ECONÓMICA ESPECIAL”, respectivamente, en las que se agregó al final la frase “DE LA REDACCIÓN”; mientras que en las notas publicadas por el periódico El Universal el trece y veintidós de enero de dos mil quince, intituladas “Entregan recursos por 58.5 mdp a caficultores” e “Impulsan desarrollo de la entidad”, respectivamente, se agregó al final la palabra “REDACCIÓN”;

En efecto, como parte de su ejercicio periodístico los medios de comunicación pueden presentar la información que decidan difundir a través de una diversidad de géneros.

En este sentido, las “gacetillas”, tienen las características que señala el propio *promovente*, pues son el vínculo o medio que utilizan las empresas o instituciones con el objetivo de difundir información, ya sea para anunciar eventos programados, promociones, premios, productos, servicios, ventas, etcétera, siendo necesario, para que sea efectiva, tenga cierta estructura que permita diferenciarla de otras comunicaciones, como su tipografía y que no se señale el nombre del reportero, corresponsal o redacción.

Asimismo, las gacetillas han sido definidas por la Real Academia de la Lengua Española como una “*parte del periódico destinada a la inserción de noticias cortas*”.

Bajo la misma acepción de la Real Academia de la Lengua Española, de ningún modo puede asegurarse que dichas notas, por su solo formato y cantidad, constituyan “inserciones pagadas”.

En el caso concreto, no hay prueba alguna que acredite, ni siquiera indiciariamente que las notas de prensa que se analizan hayan sido contratadas y/o pagadas, por lo que hayan sido motivo de alguna erogación del Gobierno del estado de México.

Al respecto, cabe resaltar que tanto el *Gobernador* como los medios impresos y electrónicos destacaron que la información se realizó como parte de la cobertura informativa propia de los medios de comunicación y de actividades realizadas en ejercicio de la libertad de prensa, sin que haya elemento alguno que avale lo contrario.

En efecto, manifestaron que:

- No existe contrato con algún ente gubernamental y, en específico, con el gobierno del estado de México, así como que tampoco existen ordenes de inserción respecto del material controvertido;
- No se trata de notas pagadas dado que no existió pago o contraprestación alguna para la difusión del material señalado;
- El material difundido es de carácter informativo y que obedece a su ejercicio periodístico;

Cabe aclarar que el *Universal* señaló que la publicación de diez de abril es producto de informes o boletines, no obstante ello, no obra en autos elemento de prueba alguno que ponga de manifiesto que tal publicación obedeció a una solicitud u orden de inserción por parte del Gobierno del Estado de México o que Comunicación Social de la entidad envió la información para su difusión.

Por otro lado, es dable destacar que el **SAT informó que no cuenta con documentación relacionada con los contratos, facturas y pagos en efectivo, cheque o transferencia bancaria, derivadas de las operaciones celebradas entre el Gobierno de México y los medios de comunicación impresos involucrados en el presente procedimiento, durante dos mil quince**, dado que ello únicamente lo podría obtener a través del ejercicio de facultades de comprobación, lo que en su caso, constituye información reservada que sólo puede ser empleada para el ejercicio de tales facultades.

Sin embargo, aun cuando también informó que localizaron diversas operaciones con comprobantes digitales relacionados con el Gobierno de la entidad con los periódicos ***La Jornada y La Crónica*** durante los ejercicios fiscales dos mil catorce y dos mil quince.

## SRE-PSC-113/2015

Ello, porque en cuanto a *La Crónica*, el SAT señaló que encontró una operación realizada entre dicho medio de comunicación y el Gobierno del Estado de México y remitió la factura M1837, de la cual, tanto el periódico citado como Comunicación Social mencionaron que cubren la publicación de veintiséis notas entre enero y marzo del presente año; y envían, en esencia, tres listados y las notas periodísticas del primer trimestre del año.

Por tanto, este órgano jurisdiccional determina que dichas publicaciones efectivamente no tienen relación con las notas cuestionadas, puesto que las que hace valer el *promoviente* fueron publicadas en abril del presente año.

Por su parte, de las catorce facturas que presentó la *Jornada* derivadas de operaciones contractuales entre tal medio y el Gobierno del estado de México, no se advierte de los datos contenidos en tales documentales privadas que alguna de las publicaciones ahora cuestionadas haya derivado de esas operaciones; esto es, no se advierte identidad entre las ocho notas cuestionadas y las publicaciones ahora analizadas; lo que se corrobora con el informe de la autoridad fiscalizadora y con el desahogo de la vista que se dio al periódico aludido con tal información.

En consecuencia, no se acredita que la propaganda denunciada haya sido contratada por el gobierno del Estado de México o por algún servidor público o tercero, por lo que no puede tener el carácter de gubernamental; por tanto, no se puede tener por acreditada la adquisición de propaganda gubernamental por parte de los servidores públicos del estado de México cuestionados.

**b. Temporalidad.** En la época de difusión de las notas se encontraban en curso los procesos electorales federal y local en el estado de México, los cuales dieron inicio el siete de octubre de dos mil catorce y

la propaganda se difundió entre el cinco y el diecisiete de abril de dos mil quince.

**c. Medio.** La propaganda se realizó mediante *trece* inserciones de notas en los periódicos *La Jornada*, *El Universal*, *Excélsior* y *La Crónica* los cuales constituyen medios impresos de alcance nacional<sup>11</sup>.

**d. Contenido.** La propaganda contiene elementos como la imagen y el nombre del *Gobernador*; asimismo, todas las notas hacen referencia a diversos temas, tales como la aplicación de medidas para atender padecimientos en temporada de calor, medidas para incentivar el turismo, el desarrollo económico, sanciones a policías en la entidad, justicia, infraestructura vial, salud, acciones en contra del secuestro, seguro popular, apoyo a la Cruz Roja, alimentación, como se desglosa a continuación:

- Ocho notas publicadas en *La Jornada* que se refieren al refuerzo al turismo en municipios mexiquenses, a la aduana dual, a la inauguración del distribuidor vial, al trabajo conjunto con la Cruz Roja, a las recompensas por información sobre secuestradores, programas de alimentos seguros, reconocimiento a la fuerza aérea y a nuevas tecnologías digitales para los mexiquenses.
- Dos notas publicadas en *La Crónica* que se refieren a las medidas que se tomaran para la temporada de calor y revisión de sanidad en locales de comida.
- Dos notas publicadas en *Excélsior* alusivas a las medidas que se tomaran por la temporada de calor y la sanción a policías de la entidad.

---

<sup>11</sup> Sin que se soslaye que *La Crónica* señaló que notas que publicó sí fueron publicadas en su página electrónica en las mismas fechas y que haya ofrecido copia simple de las impresiones de las pantallas en las que se observan tales banners, pues lo cierto es que lejos de haber sido controvertidos, desvirtúan el objetivo principal del *promovente* al ofrecer las actas circunstancias en las que se hizo constar que las notas señaladas no fueron publicadas en los medios electrónicos de los medios de comunicación involucrados, lo que a su decir, pone de manifiesto que se trata de inserciones pagadas.

## SRE-PSC-113/2015

- Una nota publicada en *El Universal* referente a la Cruz Roja Mexicana.

**e. Sistemática y reiteración.** Las notas periodísticas se difundieron entre el cinco y el diecisiete de abril de dos mil quince, no obstante, no se actualizan dichos elementos puesto que no hay conductas o procedimientos previos sobre los sujetos involucrados.

Del análisis de los elementos anteriores, se advierte que las publicaciones difundidas contienen el nombre, cargo e imagen del *Gobernador*; por tanto, procede analizar si tal promoción fue difundida a través de la propia actividad de los medios de comunicación impresos o del Gobierno del Estado de México.

### **ANÁLISIS DE LA PROMOCIÓN PERSONALIZADA DIFUNDIDA A TRAVÉS DE ACTIVIDAD PERIODÍSTICA O DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN MEDIOS IMPRESOS.**

La *Sala Superior* y esta *Sala Especializada*<sup>12</sup> han establecido en cuanto a la indebida difusión de propaganda, que el párrafo octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal*, debe interpretarse en el sentido de que tal regulación no restringe la labor de las editoriales y los publicistas de los periódicos, entre otros, en cuanto a sus libertades de prensa, difusión y de contratación.

Ello, porque la misma norma está dirigida a las autoridades o servidores públicos, sin que se advierta de forma clara que se dirijan a otros sujetos, como pueden ser los medios de comunicación ya sea impresos o en su versión electrónica.

---

<sup>12</sup> Al respecto pueden consultarse las resoluciones de los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-13/2015, SRE-PSC-16/2015 y SRE-PSC-18/2015.



Esto es así, porque la finalidad de dicha disposición atiende a la necesidad de regular la conducta de los entes de gobierno y su posible influencia en la materia electoral, y no a restringir la labor de los medios de comunicación impresos y su libertad de contratación o de difusión, a diferencia de la radio y la televisión.

En ese tenor, los medios de comunicación no asumen responsabilidad directa o indirecta por difundir una cobertura noticiosa, en ejercicio de la libertad de expresión, difusión y contratación, sino que los servidores públicos son quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales, por lo que deben ser escrupulosos en sus mensajes.

Además, tanto jurisprudencia de la *Corte*<sup>13</sup> como la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han establecido que las empresas dedicadas a ejercer el periodismo, tienen derecho<sup>14</sup> a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad.

Al respecto, la Corte Interamericana, por ejemplo, en el caso *Perozo y Otros vs. Venezuela*<sup>15</sup>, ha indicado que el Estado en el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir

---

<sup>13</sup> Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.) LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Pág: 509.

<sup>14</sup> Al respecto pueden consultarse los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal y 13 párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>15</sup> Sentencia de veintiocho de enero de dos mil nueve (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), *párrafo 118*,

o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen<sup>16</sup>.

Así, la garantía de protección de la libertad e independencia del ejercicio periodístico, debe aplicar a las casas editoriales de periódicos informativos, pues es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación impresos sean, en la práctica, verdaderos instrumentos de la libertad de prensa, y no vehículos para restringirla.

**Lo anterior, no significa que los periódicos sean inmunes en el ejercicio de su labor, pues se encuentran sujetos también a los límites previstos por la normatividad electoral, por lo que el ejercicio que realizan las empresas periodísticas, en este caso las editoriales, no es libre de forma indiscriminada, sino que queda supeditado a los principios y bienes tutelados por el Derecho.**

En razón de tal señalamiento, **debe precisarse que los medios de comunicación señalados así como el Gobernador manifestaron que no hubo contratación alguna, y en autos, en efecto, no obra contrato alguno, por lo que, cualquier información publicada fue en ejercicio de su libertad periodística, de expresión e información hacia la ciudadanía a nivel nacional,** como se analizó en el apartado de adquisición.

Ello, puesto que a la luz de las pruebas aportadas por el *promovente* y recabadas por la *Unidad*, aun cuando queda acreditada la difusión del material periodístico objeto del presente procedimiento se puede apreciar la labor informativa que cumplen los medios de comunicación involucrados, al poner en conocimiento de la ciudadanía, entre otras cuestiones, hechos relacionados con la labor cotidiana de los entes gubernamentales y de sus servidores públicos, como es el caso, del

---

<sup>16</sup> SRE-PSC-16/2015 y SRE-PSC-18/2014.

Gobierno del estado de México, tal como se advierte del contenido desglosado en el apartado correspondiente.

Por tanto, se concluye que las notas señaladas fueron difundidas a través de la actividad periodística de los medios impresos involucrados, ejercicio avalado por las libertades de prensa y expresión que encuentran sustento en los artículos sexto y séptimo de la *Constitución Federal*.

Máxime que, como se destacó, tales notas periodísticas, se refieren a temas tales como la aplicación de medidas para atender padecimientos en temporada de calor, incentivar el turismo, desarrollo económico, sanciones a policías en la entidad, justicia, infraestructura vial, salud, acciones en contra del secuestro, seguro popular, apoyo a la cruz roja, alimentación, reconocimiento a la labor a la fuerza aérea y a las nuevas tecnologías digitales.

Contenidos que permiten afirmar que, por el hecho de incluir la imagen del *Gobernador* y en algunos casos su nombre y cargo, no es suficiente para acreditar que se actualice la promoción personalizada, pues derivado de las características del material y el contexto de su difusión, no se advierte de modo alguno, que se exalten cualidades, capacidades o virtudes del servidor público señalado ni contienen elementos que implícita o explícitamente estén dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o ciudadanos a cargo de elección popular.

Esto es, el hecho de que se hayan insertado las notas cuestionadas, el nombre, cargo e imagen del *Gobernador* señalado en las notas cuestionadas, no es suficiente para inferir que con su difusión se tenía un propósito diverso al de informar a la ciudadanía en general sobre los temas abordados ya que no existe elemento que permita vincularlo

## SRE-PSC-113/2015

directa o indirectamente con algún posicionamiento político o electoral dentro del actual proceso electoral federal.

Así las cosas, para esta *Sala Especializada* **la propaganda en cuestión carece de elementos para ser susceptible de tener una incidencia real y objetiva en la materia electoral**, pues atento a sus características y el contexto de su difusión, en forma alguna puede establecerse que tuvo como objetivo influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, aunado a que la única prueba por parte del *promovente* son las notas cuestionadas, las que por sí solas carecen del alcance probatorio que pretende.

Esto es acorde, en lo conducente, con los criterios sostenidos por la *Sala Superior* en el expediente SUP-REP-23/2015, así como lo resuelto por esta Sala Especializada en los expedientes SRE-PSC-11/2015, SRE-PSC-22/2015 y SRE-PSC-30/2015, respectivamente, en donde se afirmó que para que los hechos motivo de controversia constituyan una inobservancia a lo previsto en los artículos 134 párrafo 8 de la Constitución Federal y 449 párrafo 1 incisos d) y f) de la *LEGIPE*, deben guardar relación con la materia electoral, o bien, se trate de propaganda político-electoral; además resulta necesario que tenga incidencia en algún proceso electoral.

Con base en lo señalado, es válido concluir que la inobservancia a los lineamientos establecidos en el artículo 134 párrafo 8 de la Constitución Federal atribuida al *Gobernador* no puede tenerse por acreditada.

Cabe indicar que el artículo 471 párrafo 3 inciso e) de la *LEGIPE*, establece como uno de los requisitos que deben reunir las denuncias ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no se tenga posibilidad de recabarlas.

En este sentido, le corresponde al *promovente* ofrecer las pruebas y, en su caso, prepararlas en los términos de la *LEGIPE*, para sustentar sus afirmaciones, con el propósito de que **la autoridad cuente con los elementos idóneos para tomar la determinación que en derecho proceda.**

Por lo que, es posible concluir que en el procedimiento especial sancionador le corresponde al quejoso probar los extremos de su pretensión, como se considera en la Jurisprudencia 12/2010 del rubro: **“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”**. Similar criterio se sustentó al resolver los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-5/2015 y SRE-PSD-7/2015.

En tales condiciones, se **conmina** a los medios de comunicación involucrados a efecto de que sean escrupulosos al difundir contenidos alusivos a servidores públicos en virtud de que actualmente están transcurriendo el proceso electoral federal y local en el estado de México, así como, en otras dieciséis entidades federativas, situación que puede llegar a ser contraventora del principio de equidad en la contienda y de la prohibición hacia los servidores públicos de difundir propaganda gubernamental con contenido prohibido según lo mandatado en el artículo 134 de la *Constitución Federal* y demás disposiciones de la norma electoral, sin que tal consideración pretenda en modo alguno coartar la libertad de difusión, expresión y contratación de los *periódicos*.

#### **B. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS**

No se acredita el uso indebido de recursos públicos, dado que en autos no consta elemento de prueba que ponga en evidencia que existió contratación para la difusión de las notas cuestionadas, por el contrario, está acreditado que la difusión de las notas controvertidas las realizaron

## **SRE-PSC-113/2015**

los propios medios de comunicación impresos en ejercicio de su libertad de difusión y expresión, por lo que no se trata de propaganda gubernamental.

Asimismo, constituyen afirmaciones genéricas y sin sustento jurídico alguno, las relacionadas a que existen operaciones contractuales entre *La Jornada*, *La Crónica*, *Excélsior* y *El Universal*, pues aun cuando el Servicio de Administración Tributaria exhibió un listado de operaciones entre el Gobierno de la entidad y algunos medios de comunicación impresos, lo cierto es que tal información no aporta siquiera los elementos mínimos que lleven a concluir que la publicación de alguna de las notas materia de análisis derivó de esas operaciones contractuales.

### **VII. DEBER DE CUIDADO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Es dable destacar que existe el deber de cuidado por parte de los servidores públicos, referente a que en la propaganda que se emita en relación a las actividades gubernamentales en que participe no se utilicen elementos que puedan constituir promoción personalizada como lo es, su nombre o su imagen, etc., según lo dispuesto por el artículo 134 párrafo octavo de la *Constitución Federal*, como lo determinó la *Sala Superior* en el SUP-REP-81/2015.

Dicho precepto constitucional establece una norma prohibitiva impuesta a los funcionarios públicos, con el objeto de que la propaganda que difundan por cualquier medio, tenga en todo momento carácter institucional, fines informativos educativos o de orientación social, como también lo analizó la *Sala Superior* en el SUP-REP-133/2015 y acumulado.

No obstante, en el caso concreto no se transgredió la norma citada, pues está acreditado que la propaganda fue realizada y difundida por los medios de comunicación escritos en pleno ejercicio de su libertad de expresión y difusión; aunado a que no cualquier aparición de un funcionario público se traduce, de manera inmediata, en la inobservancia a la normativa electoral, sino que para la actualización de la conducta típica de infracción se requiere, además, que exista incumplimiento a los principios y/o valores tutelados por la norma constitucional en materia electoral, cuestiones que en el caso, como se analizó, no suceden.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO. No se acredita** la promoción personalizada del Gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas.

**SEGUNDO. Es inexistente** la infracción objeto del procedimiento especial sancionador atribuida al Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de México y a las personas morales Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V; Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V. ; Periódico Excélsior, S.A. de C.V.; y, Crónica Diario, S.A. de C.V.

**NOTIFÍQUESE**; en términos de ley.

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

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de votos de los Magistrados, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**SRE-PSC-113/2015**

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERIO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZANA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ