

RECURSOS DE APELACIÓN.

EXPEDIENTES:

SUP-RAP-410/2015, SUP-RAP-477/2015, SUP-RAP-527/2015 Y SUP-RAP-528/2015 ACUMULADOS.

RECURRENTES:

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:

CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIOS: MARCELA ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ Y HÉCTOR DANIEL GARCÍA FIGUEROA.

México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-410/2015**, **SUP-RAP-477/2015**, **SUP-RAP-527/2015** y **SUP-RAP-528/2015 acumulados**, interpuestos, respectivamente, por el **Partido de la Revolución Democrática**, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por **Javier Duarte de Ochoa**, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, por

conducto del Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa; por **Alberto Silva Ramos**, por propio derecho y por **Juan Octavio Pavón González**, por medio de su representante legal, contra la resolución identificada con la clave **INE/CG509/2015**, emitida el veintinueve de julio de dos mil quince, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave de expediente *UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, "...INICIADO CON MOTIVO DE LA VISTA DADA POR LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIONES A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, POR EL PROBABLE INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES RELACIONADAS CON INSERCIONES EN PERIÓDICOS DE NOTAS EN LOS QUE APARECE EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ'* y,

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos que los recurrentes hacen en sus respectivos escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a. Denuncia de la queja primigenia. El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó denuncia en contra de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, por hechos que consideró contraventores del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el presunto uso de recursos públicos para su promoción personalizada, con motivo de la difusión de publicidad con su nombre e imagen, mediante la publicación de presuntas inserciones tipo «gacetillas» en diarios de circulación nacional. En ese curso, el denunciante solicitó entre otras cuestiones, el dictado de medidas cautelares, para el efecto de que se ordenara la suspensión de publicidad del servidor público denunciado.

b. Procedimiento especial sancionador. El veinte de diciembre de dos mil catorce, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, al dictar el acuerdo conducente, entre otras cuestiones, tuvo por recibida la denuncia e instauró el procedimiento especial sancionador identificado con clave **UT/SCG/PE/PRD/66/INE/82/PEF/36/2014**.

c. Acuerdo ACQyD-INE-50/2014 sobre la procedencia de medidas cautelares. El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Nacional Electoral emitió el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, en el que determinó lo siguiente:

“[...]

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Pablo Gómez Álvarez, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consistente en ordenar a los medios de comunicación denunciados, la suspensión inmediata de las publicaciones de las inserciones de prensa tipo “gacetilla”, toda vez que a decir del quejoso, cada día que transcurre se está difundiendo propaganda gubernamental similar o igual a la denunciada, por parte del mandatario veracruzano.

SEGUNDO. Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Pablo Gómez Álvarez, Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, consistente en ordenar al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Javier Duarte Ochoa, que adopte las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 constitucional.

Del mismo modo adopte todas las medidas que estén a su alcance, de modo directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6 de la constitución en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía.

En particular, que **adopte las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación de su gobierno ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

TERCERO. Se instruye al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

[...]”.

d. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El veintiséis de diciembre de dos mil catorce, Jesús Fernando Gutiérrez Palet, Jefe de la Oficina

de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para controvertir el citado acuerdo, en representación de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, al cual se le asignó el número de expediente **SUP-REP-25/2014**.

e. Remisión de expediente del procedimiento especial sancionador. El uno de enero de dos mil quince, mediante oficio **INE-UT/1790/2014**, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente del procedimiento especial sancionador con clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, así como el informe circunstanciado, el cual fue recibido en la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, registrándose con el número **SRE-PSC-3/2015**.

f. Primera sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-25/2014. El seis de enero de dos mil quince, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con el número de expediente **SUP-REP-25/2014**, en el que se controvertió el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014** a través del cual, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó medidas cautelares, en el que determinó lo siguiente:

[...]

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

En consecuencia, al haber sido desestimados todos los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente es **confirmar** el acuerdo impugnado.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. En lo que fue materia de impugnación, se **confirma** el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, emitido el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, dentro del procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Javier Duarte de Ochoa, identificado con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014.

[...].

g. Sentencia del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-3/2015. El seis de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral emitió la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-3/2015**, en la cual determinó:

“[...]

RESOLUTIVOS

En razón de lo anterior se resuelve:

PRIMERO. Es **inexistente** la infracción objeto del procedimiento especial sancionador instaurado en contra de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz; Alberto Silva Ramos, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de Veracruz; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.; Crónica Diario, S.A. de C.V. y Grupo Imagen Medios de Comunicación, S.A. de C.V. (periódico Excelsior), con los efectos previstos en el artículo 477, párrafo 1, inciso a), de la Ley General.

SEGUNDO. Se remite copia certificada de las constancias que integran este expediente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, **a efecto de que se pronuncie conforme a derecho corresponda, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar a que se hace referencia en el considerando octavo de esta sentencia.**

h. Procedimiento sancionador ordinario con motivo del posible incumplimiento de la medida cautelar

ordenado por la Sala Regional Especializada. En términos de lo ordenado en la sentencia de la Sala Regional Especializada referida en el párrafo anterior, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el siete de enero de dos mil quince, inició el procedimiento sancionador ordinario número **UT/SCG/Q/CG/5/PEF20/2015**, respecto del posible incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias.

i. Diverso recurso de revisión. El nueve de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia recaída al expediente **SRE-PSC-3/2015**, por lo cual se integró en la Sala Superior el recurso con la clave alfanumérica **SUP-REP-34/2015**.

j. Sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2015. El veintiocho de enero de dos mil quince, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con el número de expediente **SUP-REP-34/2015**, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

En ese orden, se estima procedente **revocar** la sentencia reclamada, para el efecto de que la Sala responsable ordene la reposición del procedimiento y ordene a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, lleve a cabo la instrumentación del procedimiento, en los términos precisados en esta ejecutoria.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Por lo expuesto y fundado se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de la impugnación, la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente **SRE-PSC-3/2015**, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.¹

[...].

k. Diverso procedimiento especial sancionador. El dos de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó escrito ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a través del cual ofreció nueve publicaciones en medios de comunicación impresa y electrónica que denominó "*pruebas supervenientes*"; derivado de lo anterior, el cuatro de febrero siguiente, la referida autoridad inició un diverso procedimiento sancionador electoral, al cual correspondió el expediente número **UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**.

I. Acumulación de los procedimientos especiales sancionadores. El dieciocho de febrero del año en curso, la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva acumuló el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015** al diverso procedimiento especial sancionador con clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**,

¹ Debe señalarse que el resolutivo SEGUNDO de la sentencia recaída al expediente **SRE-PSC-03/2015** emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, quedó firme y definitiva, por no ser materia de la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-34/2015**.

m. Denuncias por incumplimiento de las medidas cautelares decretadas. Por escritos de fechas veinte, veinticinco, veintiséis y veintisiete de febrero del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral denunció el presunto desacato de las medidas cautelares decretadas mediante acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, dictado el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce por, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, derivado de la publicación de nuevas presuntas inserciones en distintos medios de comunicación impresa.

n. Resolución de la Sala Regional Especializada dictada en el expediente SRE-PSC-3/2015 en cumplimiento de la sentencia SUP-REP-34/2015 de la Sala Superior. El nueve de julio de dos mil quince, la Sala Regional Especializada en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en el expediente **SUP-REP-34/2015**, dictó la sentencia en el expediente **SRE-PSC-3/2015** en términos de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. No tuvo verificativo la **infracción** objeto de la queja en el procedimiento especial sancionador en contra de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz; Alberto Silva Ramos, otrora Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del mismo Estado; Crónica Diario, S.A. de C.V. (Periódico Crónica), Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. (Periódico La Jornada), Grupo Imagen de Comunicación, S.A. de C.V. (Periódico Excelsior), El Universal, Compañía Periodística Nacional (Periódico El Universal),

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Milenio Diario. S.A. de C.V. (Milenio Diario), El Centro Noticias y Referencia Obligada e-consulta.com Veracruz.

SEGUNDO. Tuvo verificativo la **inobservancia** al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, atribuida al actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz, Juan Octavio Pavón González.

TERCERO. Dése vista al Gobernador del Estado de Veracruz y a la Contraloría General del Gobierno de esa entidad, en los términos precisados en esta sentencia.

[...].

ñ. Interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia dictada en cumplimiento al fallo identificado en el expediente SUP-REP-34/2015.

Inconforme con la resolución precisada en el resultando que antecede, el trece de julio de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, demanda de recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ante la Sala Regional Especializada, por lo cual se integró el expediente **SUP-REP-521/2015** en la Sala Superior.

o. Sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-521/2015.

El veintinueve de julio de dos mil quince, la Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con el número de expediente **SUP-REP-521/2015**, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

Por lo antes expuesto, y dado que la autoridad responsable no contó con los elementos probatorios necesarios para sustentar su conclusión, ni para arribar al conocimiento de la verdad material de los hechos, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada, para el efecto de que en ejercicio de sus facultades para mejor proveer, la Sala Regional Especializada responsable reponga **el procedimiento y requiera al Servicio de Administración Tributaria, para que en ejercicio de sus facultades de comprobación y/o auditorías, se allegue de los elementos necesarios que permitan dilucidar sobre la existencia de los supuestos contratos suscritos entre los diarios “Milenio” y “El Universal” y el Gobierno del Estado de Veracruz, y en su caso remita la documentación pertinente que permita demostrar la existencia o no, del nexo entre los denunciados en la publicación de las inserciones de prensa tipo “gacetillas”, objeto de denuncia en el procedimiento especial sancionador.**

Hecho lo anterior, deberá emitir una nueva resolución en la que se pronuncie sobre la totalidad de los planteamientos expuestos en la denuncia que originó la integración del expediente del procedimiento especial sancionador en que se dictó la resolución impugnada.

En términos similares se pronunció esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-365/2015**.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la última parte del considerando cuarto de esta ejecutoria.

[...].”

p. Resolución INE/CG509/2015 (acto impugnado). El veintinueve de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave **INE/CG509/2015**, “...*RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, INICIADO CON MOTIVO DE LA VISTA DADA POR LA SALA*”

REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE HECHOS PRESUNTAMENTE CONSTITUTIVOS DE INFRACCIONES A LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, POR EL PROBABLE INCUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES RELACIONADAS CON INSERCIONES EN PERIÓDICOS DE NOTAS EN LOS QUE APARECE EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ'.

En relación a la competencia de esa autoridad para conocer y resolver del asunto, el máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral sostuvo:

PRIMERO. COMPETENCIA. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores cuyos proyectos le sean turnados por la Comisión de Quejas y Denuncias, conforme lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 41, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar ordenada por la referida Comisión, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación.

En el caso, el presente procedimiento versa sobre el presunto incumplimiento por parte de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador de Veracruz, al Acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, dentro del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014**, razón por la cual se actualiza la competencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para conocer del citado incumplimiento y, en su caso, imponer las sanciones o medidas que se estimen pertinentes a fin de garantizar el cumplimiento de sus Resoluciones y Acuerdos.

Aunado a lo anterior, debe tomarse en cuenta las consideraciones vertidas en la parte final de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-93/2015**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en donde, respecto al presente procedimiento, adujo que: *"...esta Sala Superior considera que ello no es óbice para que en este asunto que se sigue como procedimiento ordinario sancionador y atendiendo a sus particularidades que han quedado previamente descritas, especialmente, la relativa a que se inició con motivo del supuesto incumplimiento de una Resolución de medidas cautelares dictada dentro de un procedimiento especial sancionador, con base en la interpretación que ha reconocido debe darse al artículo 41, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, así como con fundamento en el artículo 17 de la Constitución General de la República que mandata a los tribunales del país, la impartición de justicia pronta y completa, en relación con el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, determine que en el presente caso lo procedente es ordenar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, que a partir de la notificación de la presente sentencia, realice inmediatamente todas las acciones necesarias para agotar el procedimiento a que se refieren los artículos 468 y 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de modo que el Proyecto de Resolución correspondiente al expediente UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, se presente a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias para efecto de presentarlo posteriormente al Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la siguiente sesión que se convoque a esa máxima autoridad electoral administrativa nacional."*

Cabe precisar que la anterior determinación fue reiterada nuevamente al resolver el incidente de inejecución de sentencia dictado en los autos del mencionado recurso de apelación **SUP-RAP-93/2015**, en donde el máximo órgano jurisdiccional en la materia refirió lo siguiente: *"...Por tanto, debe ordenarse a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que la sustanciación del procedimiento UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, se sujete a los plazos estrictamente necesarios, a efecto de que se presente a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias, a la mayor brevedad posible, el Proyecto de Resolución correspondiente, con la finalidad de que las autoridades vinculadas por la sentencia de veinticinco de marzo de dos mil quince, continúen inmediatamente con el cumplimiento de lo ahí ordenado."*

Con base en las anteriores determinaciones, se puede colegir que el citado órgano jurisdiccional instruyó de manera directa tanto a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a la Comisión de Quejas y Denuncias y al Consejo General, todos de este Instituto Nacional Electoral, a tramitar y resolver el

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

presente procedimiento, por la vía del procedimiento ordinario sancionador. De ahí la competencia de este Instituto para conocer y resolver el presente asunto.

Asimismo, justificada su competencia y efectuado el examen de las constancias de autos, el señalado Consejo General resolvió el procedimiento sancionador ordinario al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

Por lo expuesto y **fundado**, se emite la siguiente

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Es **fundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario instaurado en contra de **Javier Duarte Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del estado en cita**, en términos de lo argumentado en el Considerando Tercero.

SEGUNDO. Conforme a lo precisado en el Considerando CUARTO de esta determinación, **se ordena dar vista** con copia certificada de la presente Resolución, así como de las constancias que integran el expediente, a la **LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz**, respecto a la responsabilidad de Javier Duarte Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado en cita, **para que en el ámbito de sus atribuciones, proceda a imponer la sanción correspondiente.**

TERCERO. La LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz, **deberá informar a este Instituto, dentro del término de 15 días hábiles sobre la sanción impuesta**, en términos de lo señalado en el Considerando CUARTO y el punto resolutivo que antecede.

CUARTO. Dese vista a la **Contraloría General del Gobierno del Estado de Veracruz**, por lo que hace a la conducta cometida por Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz, con copia certificada de las constancias que integran el expediente en que se actúa, así como de la presente determinación, **a efecto de que proceda a imponer la sanción correspondiente**, en términos de lo expuesto en el considerando CUARTO.

QUINTO. La mencionada Contraloría General del Gobierno del Estado de Veracruz, **deberá informar a este Instituto, dentro del término de 15 días hábiles sobre la sanción impuesta**, en términos de lo señalado en el Considerando CUARTO y el punto resolutivo que antecede.

SEXTO. La presente Resolución es impugnabile mediante el recurso de apelación, previsto en el artículo 42, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SÉPTIMO. Infórmese sobre el dictado de la presente Resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia recaída en el recurso de apelación **SUP-RAP-93/2015**, para los efectos legales conducentes.

[...].

q. Acuerdo de la Sala Regional Especializada dictado en relación al fondo que se tiene que resolver en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-3/2015. El treinta y uno de julio del año en curso, la Sala Regional Especializada dictó acuerdo plenario por medio del cual remitió el expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014** y su **acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, a la Unidad Técnica de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, con el fin de llevar a cabo la correcta sustanciación del procedimiento.

r. Diligencias complementarias de la Unidad Técnica.

A partir del tres de agosto de este año, la mencionada Unidad Técnica ordenó la realización de diversas diligencias a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo referido en el resultando precedente.

s. Remisión del expediente de la queja a la Sala Especializada. Realizadas las diligencias que estimó necesarias, la Unidad Técnica aludida remitió el treinta de octubre de dos mil quince, el expediente y anexos del expediente de la queja motivo de la investigación.

t. Nuevo acuerdo de la Sala Regional Especializada.

El cinco de noviembre de dos mil quince, la Sala Regional Especializada dictó acuerdo a través del cual determinó la remisión de los expedientes números **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014** y su **acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que llevé a cabo la instrumentación correspondiente, con la finalidad de contar con mayores elementos para resolver sobre el fondo de la controversia planteada.

Como se observa, a la fecha que se dicta la presente ejecutoria, todavía se siguen realizando diligencias en el procedimiento especial sancionador, a efecto de estar en condiciones de resolver en torno a la presunta violación a la normatividad electoral que fue denunciada.

II. Recursos de apelación. Inconformes con la resolución referida en el resultando I, inciso p), el treinta y uno de julio, el once y el doce de agosto de dos mil quince, el **Partido de la Revolución Democrática**, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; **Javier Duarte de Ochoa**, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, actuando por medio del Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa; **Alberto Silva Ramos**, por propio derecho y **Juan Octavio**

Pavón González, a través de su representante legal, interpusieron sendos recursos de apelación, a los cuales se les asignó en la Sala Superior los siguientes números de expediente: **SUP-RAP-410/2015**, **SUP-RAP-477/2015**, **SUP-RAP-527/2015** y **SUP-RAP-528/2015**, respectivamente.

III. Ampliación de la demanda. El dieciocho de agosto del año en curso, Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, por conducto del Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa presentó ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, escrito que denominó ampliación del recurso de apelación del **SUP-RAP-477/2015**.

IV. Ofrecimiento de pruebas supervenientes. El treinta de octubre de dos mil quince, el citado mandatario local por medio del Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa, presentó ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, escrito mediante el cual ofreció lo que en su opinión constituyen pruebas supervenientes del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-477/2015**, consistentes en copias simples de diversas constancias correspondientes a los expedientes **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014** y **su acumulado**.

V. Trámite y remisión de expediente. En su oportunidad, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió las constancias atinentes a los presentes medios de impugnación, tales como el expediente administrativo, los respectivos escritos de demanda de apelación, los informes circunstanciados correspondientes y la demás documentación que la responsable consideró pertinente anexar.

VI. Incomparecencia de terceros interesados. De las constancias de autos se advierte que durante la tramitación de los recursos de apelación no comparecieron terceros interesados.

VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Mediante los proveídos correspondientes, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite las demandas y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia y,

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se tratan de sendos recursos de apelación interpuestos para controvertir una resolución dictada por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como es el Consejo General, al resolver un procedimiento ordinario sancionador.

SEGUNDO. Acumulación. El análisis de los escritos de demanda presentados permite advertir lo siguiente:

a. Acto impugnado. Se controvierte la resolución identificada con la clave **INE/CG509/2015**, mediante la que se declara **fundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario instaurado en contra de Javier Duarte Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de la entidad federativa en cita.

b. Autoridad responsable. En los medios de impugnación se señala como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese contexto, existe conexidad en la causa, ante la identidad en los expedientes de los diversos recursos de apelación respecto del acto impugnado y de la autoridad señalada como responsable.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Por tanto, esta Sala Superior considera que lo procedente es decretar la acumulación de los recursos de apelación **SUP-RAP-477/2015**, **SUP-RAP-527/2015** y **SUP-RAP-528/2015** al diverso identificado con la clave **SUP-RAP-410/2015**, por ser el primero que se registró en esta Sala Superior, a fin de resolverlos de manera conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 86, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

Por lo anterior, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad. Los presentes medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a. Forma. Las demandas de los recursos de apelación: i) fueron presentados por escrito ante la autoridad responsable; ii) contienen el nombre de los recurrentes, iii) el domicilio para recibir notificaciones; iv) la identificación del acto o resolución impugnada y autoridad responsable; v) la mención de los

hechos y agravios que los recurrentes estiman les causa el acto reclamado y, vi) se asienta el nombre así como la firma autógrafa de los respectivos representantes de los apelantes.

b. Oportunidad. Los presentes recursos de apelación se presentaron dentro del plazo legal previsto en el artículo 8°, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En relación con la demanda del Partido de la Revolución Democrática, se aprecia que el propio instituto político afirma tener conocimiento de la resolución impugnada el veintinueve de julio de dos mil quince y su escrito recursal lo interpuso el treinta y uno de julio siguiente. Por tanto, es de concluir que se interpuso dentro del plazo de los cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Respecto del escrito inicial del Gobernador del Estado de Veracruz presentado por conducto de su representante legal, se advierte que el recurrente afirma que la resolución controvertida se le notificó el siete de agosto del año en curso y su demanda la presentó el once de agosto siguiente ante la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Veracruz. Por tanto, también es posible afirmar que se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

En cuanto a las demandas presentadas por Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual

Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz, se estiman presentadas oportunamente.

Lo anterior, porque a fin de maximizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Políticos Mexicanos y 8º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en observancia de la orientación trazada por el principio *pro persona* que exige interpretar las normas de conformidad con el texto constitucional y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, se debe concluir que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como tal, aquélla en la que se presentó el escrito de demanda, en virtud de que, objetivamente, ésta es la que puede considerarse como el momento cierto de tal conocimiento.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia **8/2001**, de rubro: “**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.**”²

En ese sentido, si en autos no obran las constancias de notificación correspondientes, ello no obsta para afirmar que en el caso, las demandas fueron presentadas oportunamente,

² Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

ya que en atención a lo señalado, debe tomarse como fecha cierta para efectuar el cómputo del plazo correspondiente, aquélla en que se interpusieron los respectivos medios de impugnación, sin que exista prueba en contrario que demuestre su extemporaneidad.

Lo anterior, se corrobora con el hecho que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado no hizo valer causales de improcedencia, por lo que debe concluirse que los escritos de demanda se presentaron dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

En el contexto apuntado, si las demandas de los presentes recursos de apelación se presentaron ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, los días once y doce de agosto del presente año, es de concluirse que se interpusieron dentro del plazo de cuatro días, que dispone el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación y personería. Estos requisitos se encuentran igualmente satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a) y b), fracciones II y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Respecto del Partido de la Revolución Democrática es de señalar que cuenta con legitimación para interponer recurso de apelación, ya que fue la parte denunciante en el

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

procedimiento sancionador ordinario del que deriva la resolución controvertida.

Además, se satisface el requisito de personería en términos de lo dispuesto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley Procesal Electoral, porque el citado partido político comparece por conducto de Pablo Gómez Álvarez, en su carácter de representante propietario del citado ente político ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuya personería fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Por lo que hace a Alberto Silva Ramos, atento a que interpone el recurso de apelación por propio derecho, se colma el requisito en cuestión.

Finalmente, Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz y Juan Octavio Pavón González, Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de la citada entidad federativa, cumplen la exigencia procesal en cuestión, ya que interpusieron sendos recursos de apelación a través de sus respectivos representantes legales, cuya personería también es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

d. Interés Jurídico. El Partido de la Revolución Democrática cuenta con interés jurídico en la presente controversia, porque el procedimiento ordinario sancionador

UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015, del cual derivó la resolución que ahora se impugna, se integró con motivo de los diversos escritos de denuncia presentados por el ahora partido apelante.

Por su parte, los ciudadanos recurrentes tienen acreditado su interés jurídico, en virtud que en la resolución identificada con la clave **INE/CG509/2015**, declaró fundada la queja del citado procedimiento ordinario sancionador instaurado en su contra y, ordenó dar vista al superior jerárquico para efectos de la imposición de la sanción correspondiente.

De modo que lo que resuelva esta Sala Superior en la presente ejecutoria, concierne tanto al instituto político en mención como a los aludidos ciudadanos.

e. Definitividad. Se satisface este requisito, toda vez que los recurrentes controvierten una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, sin que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advierta oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, lo conducente es abordar el estudio de fondo de la controversia planteada por los recurrentes.

CUARTO. Ampliación de la demanda. Como se precisó en los antecedentes de esta ejecutoria, Javier Duarte de Ochoa presentó un escrito que denominó ampliación del recurso de apelación.

Al respecto, se debe desatacar, en primer término, que los derechos de defensa y audiencia, así como a la tutela judicial efectiva previstos en los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se sustentan los actos que afecten sus intereses, para garantizarles la adecuada defensa con la posibilidad de aportar los elementos de prueba que consideren pertinentes.

Así, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surjan nuevos hechos relacionados con aquéllos en los que el promovente sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, es admisible la ampliación de la demanda, siempre que guarden vinculación con los actos reclamados en la demanda inicial, dado que sería inviable el análisis de argumentos tendentes a ampliar una cuestión que se omitió controvertir en la demanda; de ahí que no debe constituir una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya impugnados, ni se obstaculice o impida resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

El anterior criterio ha sido reiteradamente sustentado por esta Sala Superior, lo cual dio origen a la jurisprudencia identificada con la clave **18/2008**, de rubro “**AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR**”.³

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha concluido que los escritos de ampliación se deben presentar dentro de un plazo igual al previsto para el escrito inicial, contado a partir de la respectiva notificación o de que se tenga conocimiento de los hechos materia de la ampliación, siempre que sea anterior al cierre de la instrucción.

Tal criterio está contenido en la jurisprudencia de esta Sala Superior, identificada con la clave **13/2009**, cuyo rubro es “**AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)**”.⁴

En atención a lo relatado, la ampliación de demanda debe ser admitida cuando concurren los siguientes elementos:

- a. Que se trate de hechos supervenientes;

³ Jurisprudencia publicada en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, páginas 130 y 132.

⁴ Jurisprudencia publicada en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, páginas 133 a 135.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

- b. Que la ampliación se refiera a hechos que se desconocían al presentar la demanda y;
- c. Que se promueva dentro del plazo de cuatro días señalado por la ley, contados a partir de la notificación o de que se tenga conocimiento de los actos.

Ahora bien, en el caso, Javier Duarte de Ochoa, por conducto de su representante, acudió a ampliar su demanda señalando que mientras la resolución **INE/CG509/2015**, se notificó el siete de agosto del año en curso, el voto particular que el Consejero Benito Nacif Hernández emitió con motivo de tal determinación, le fue notificado hasta el catorce de agosto siguiente, lo que resulta violatorio de sus derechos humanos de acceso a la tutela judicial efectiva, audiencia, debido proceso y certeza jurídica.

Lo anterior, ya que desde su perspectiva, no contó con la totalidad de los elementos de la resolución ahora controvertida para formular su escrito inicial de recurso de apelación.

La síntesis del motivo de disenso planteado en la ampliación de la demanda, permite afirmar que el recurrente alega, esencialmente, la indebida notificación de la resolución controvertida por parte de la responsable, ya que en su concepto, el hecho que se le notificara el voto particular del Consejero referido días posteriores al en que se le notificó la resolución, vulneró sus derechos fundamentales y derivado

de ello, pretende ampliar la demanda, a la luz de las razones aducidas en el voto particular.

Al respecto, la Sala Superior no advierte que el ciudadano accionante introduzca hechos supervinientes que desconociera al presentar su demanda y que estuvieran íntimamente vinculados con aquéllos en los que el promovente sustentó sus pretensiones.

En efecto, si bien se queja de una indebida notificación y de cómo eso influyó en su defensa, en tanto, desde su perspectiva, ello le impidió elaborar su demanda de recurso de apelación con la totalidad de los elementos que integran la resolución; sin embargo, no precisa cuáles son los aspectos y hechos supervinientes contenidos en el señalado voto particular que desconocía y que se encuentran relacionados con su pretensión inicial, únicamente se limita a señalar que *del voto particular se desprenden elementos que confirman la violación a sus derechos humanos con la emisión de la resolución controvertida* y, posteriormente, transcribe algunos extractos del voto particular de referencia.

En esas condiciones, no se surten los supuestos precisados para la ampliación de la demanda, máxime que el voto particular sólo contiene la posición disidente de uno de los integrantes del Consejo General; empero, no constituye la resolución controvertida, ni hace referencia a hechos o acontecimientos novedosos o desconocidos al momento de

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

emitirse la decisión impugnada. De ahí que resulte improcedente su admisión.

Además, es de destacar que el cuatro de agosto de dos mil catorce, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante oficio **INE-SCG/1507/2015**, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la propia fecha, remitió diversa documentación relacionada con el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-410/2015**, al cual se encuentra acumulado el medio de impugnación interpuesto por Javier Duarte de Ochoa, a través de su representante legal.

Entre los documentos remitidos, se encuentra el expediente administrativo en el cual obra agregada la resolución **INE/CG509/2015** y el correspondiente voto particular emitido por el Consejero Electoral Benito Nacif Hernández.

Por tanto, esta Sala Superior se pronunciará sobre el fondo del asunto tomando en consideración todas las constancias que integran los autos del expediente del recurso de apelación **SUP-RAP-410/2015 y sus acumulados**.

En consecuencia, se declara **improcedente** la ampliación de la demanda.

QUINTO. Pruebas supervenientes. Mediante ocurso presentado el treinta de octubre de dos mil quince, el

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Gobernador del Estado de Veracruz por conducto del Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección General Jurídica de Gobierno, de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo de la citada entidad federativa ofreció lo que en su opinión constituyen pruebas supervenientes, consistentes en lo siguiente:

“Copias fotostáticas de a) 2 Cédulas de notificación de fecha 27 de octubre de 2015; b) **Oficio INE/UT/13302/2015** de fecha 23 de octubre de 2015; y c) Acuerdo de fecha 23 de octubre de 2015; todos notificados el día 27 del presente mes y año, relacionados las últimas actuaciones dentro de los expedientes **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, emplazando y citando a mi representado a la audiencia de pruebas y alegatos.”

Al respecto, es de señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los promoventes de un medio de impugnación deberán acompañar a su escrito de demanda, las pruebas que consideren pertinentes para acreditar los hechos expuestos.

Además, en términos del artículo 16, párrafo 4, del invocado ordenamiento legal, en ningún caso se tomarán en cuenta para resolver, aquellas pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales, con excepción de aquellas que tengan el carácter de supervenientes.

De acuerdo con la citada disposición, se entiende por pruebas supervenientes: **a)** los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse y, **b)** los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo,

empero, que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar.

Por cuanto hace a las probanzas surgidas en fecha posterior al vencimiento del plazo en que se deban aportar, se puede advertir que tienen el carácter de prueba superveniente sólo si el surgimiento posterior obedece también a causas ajenas a la voluntad del oferente. Esto es así, ya que si se otorgara el carácter de prueba superveniente a un medio de convicción surgido en forma posterior por un acto de voluntad del propio oferente, indebidamente se permitiría a las partes que, bajo el expediente de las referidas pruebas, subsanaran las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone.

Lo expuesto, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, el cual ha dado origen a la jurisprudencia **12/2002**, cuyo rubro es: ***“PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE”***.⁵

En esas condiciones, tomando en cuenta que el ofrecimiento de pruebas supervenientes es una cuestión excepcional, se hace necesario que el oferente acredite ante el órgano jurisdiccional, de manera fehaciente, la imposibilidad material o jurídica en que se encontraba para

⁵ Consultable en la foja quinientas noventa y tres de la Compilación 1997-2013: Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, tomo “Jurisprudencia”, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”.

ofrecer las pruebas correspondientes dentro de los plazos legalmente establecidos, así como su determinancia e idoneidad para acreditar los extremos pretendidos en el medio de defensa.

En la especie, el actor omite justificar el desconocimiento de las documentales y tampoco expone la pertinencia de su ofrecimiento, únicamente señala que se trata de constancias que como hecho notorio consisten en lo actuado dentro del procedimiento especial sancionador número **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014** y su **acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, del cual derivó el procedimiento por el supuesto incumplimiento de las medidas cautelares.

En ese sentido, ante la falta de motivos por los que se evidencie la procedencia y admisibilidad de las señaladas documentales, se tienen por no admitidas.

No obsta a lo anterior, que del análisis de la copia simple de las constancias se aprecie que se refieran a actuaciones del veintitrés y veintisiete de octubre pasado; es decir, surgidas con fecha posterior al plazo legal en que debían aportarse las pruebas en los presentes medios de impugnación, lo que en principio haría admisible su ofrecimiento como pruebas supervenientes.

Sin embargo, al estar vinculadas con diligencias llevadas a cabo en el procedimiento especial sancionador con clave

UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y su **acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, se estiman inconducentes porque versan sobre cuestiones ajenas a la materia de la presente controversia, la cual corresponde al procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/CG/5/PEF20/2015**, iniciado con motivo del presunto incumplimiento de las medidas cautelares.

De ese modo, **las mencionadas probanzas en modo alguno pueden llegar a ser idóneas o eficaces para acreditar algún aspecto o circunstancia vinculada al alegado incumplimiento de las medidas cautelares por parte del Gobernador del Estado de Veracruz, ni con la defensa tendente a destruir la conducta infractora reprochada.**

En consecuencia, ante la inconducencia de las constancias ofrecidas como pruebas supervenientes se tienen por no admitidas.

SEXTO. Conceptos de agravio. En sus respectivos escritos de demanda, los recurrentes expresan los siguientes motivos de disenso:

a. Partido de la Revolución Democrática.

El recurrente señala que la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida, no obstante tener acreditado el incumplimiento a la medida cautelar ordenada por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional

Electoral en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, de manera contraria a Derecho omite promover el juicio político correspondiente ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y ordenar la presentación de las denuncias penales respectivas en contra del Gobernador del Estado de Veracruz y del otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de la citada entidad federativa, en inobservancia de los artículos 442, párrafo 1, inciso f), 447, párrafo 1, inciso e), 449, párrafo 1, inciso c), y 457, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asegura, que de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos señalados, se desprende que las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de Gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, dentro de los que se encuentra el Gobernador del Estado de Veracruz, son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas por el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando tal conducta afecte la equidad en la contienda electoral.

Expresa, que si tales autoridades cometen alguna infracción a la ley o incumplen los mandatos de la autoridad electoral en términos de lo dispuesto en el artículo 457, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se

dará vista al superior jerárquico y en su caso, se presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

En ese sentido, manifiesta que como en el asunto se tuvo por acreditado el incumplimiento al mandato de la autoridad electoral contenido en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, la responsable debió atender lo dispuesto en el citado artículo 457, de la Ley General Electoral, y ordenar que el propio Instituto Nacional Electoral presentara la queja de Juicio Político ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en contra del Titular del Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Asimismo, señala que el desacato, incumplimiento y desobediencia a las medidas cautelares se encuentra tipificado como delito de desobediencia a un mandato legítimo emitido por una autoridad, por lo tanto, de conformidad con el artículo invocado, la responsable estaba en la obligación de presentar la denuncia penal correspondiente ante la Procuraduría General de la República.

Por lo anterior, en concepto del partido político recurrente procede revocar los resolutivos SEGUNDO y TERCERO de la resolución controvertida a fin de que se

ordene a ese Consejo General **i)** *“que presente directamente la queja correspondiente ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a efecto de que se inicie el Juicio Político respectivo en contra del C. Javier Duarte Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz”* y **ii)** que presente la denuncia penal por el delito de desobediencia a un mandato legítimo ante la Procuraduría General de la República, en contra del mencionado Gobernador, de Alberto Silva Ramos y de Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz.

b. Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

El accionante, por conducto de su representante, refiere que la responsable indebidamente declaró fundada la queja interpuesta en su contra por el incumplimiento de las medidas cautelares decretadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2015**, al considerar que no había desplegado las medidas necesarias y efectivas para hacer cesar la publicación de las inserciones de prensa en las que supuestamente se efectuaba una promoción personalizada del propio Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

Al respecto, señala que en acatamiento a la medida cautelar declarada procedente, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, día en que se adoptaron las medidas cautelares, se giraron los oficios **DJ/167/2014** y **DJ/168/2014**,

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

suscritos por la Directora Jurídica de la Coordinación General de Comunicación Social, a través de los cuales transmitió a la Unidad Administrativa y a la Dirección General de Prensa de esa dependencia de Gobierno, la instrucción de sujetarse al cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 134, de la Constitución Federal, respecto de la publicidad gubernamental escrita y digital.

Desde su perspectiva, lo anterior demuestra que llevó a cabo las acciones suficientes que estaban a su alcance para dar cumplimiento a las medidas cautelares decretadas.

En otro punto, el recurrente cuestiona la tramitación del procedimiento sancionador ordinario iniciado con motivo de la vista que la Sala Regional Especializada dio a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, por la presunta violación de la medida cautelar.

Al efecto, manifiesta que la Comisión de Quejas y Denuncias del señalado instituto, le requirió información a fin de establecer si como parte del cumplimiento a las medidas cautelares formuló alguna notificación, oficio o misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación que ordinariamente siguen y cubren las actividades del Gobernador del Estado de Veracruz, a efecto de solicitarles se abstuvieran de difundir notas informativas, reportajes o coberturas que pudiesen constituir propaganda prohibida en favor del referido Gobernador.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Ante tal requerimiento, el apelante aduce que formuló informe consultando, esencialmente, la porción del acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, donde expresamente se estableció que debía adoptar una actuación en el sentido ordenado en el requerimiento y; los fundamentos o motivos por los que se debía emitir notificación, oficio, misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación que ordinariamente siguen y cubren las actividades del Gobernador del Estado de Veracruz.

Asegura que a esa consulta no recayó ninguna respuesta por parte de la responsable.

En ese tenor, sostiene que es incongruente que en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, se declaren improcedentes las medidas cautelares para ordenar a los medios de comunicación entonces denunciados, la suspensión inmediata de las notas periodísticas a las que la responsable denomina "*gacetillas*" y, que por el contrario, en la resolución **INE/CG509/2015** ahora controvertida, se determine acreditado el incumplimiento de las medidas cautelares, por considerar que Javier Duarte Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, omitió notificar a todos los medios locales, nacionales e internacionales que se abstuvieran de difundir notas informativas, reportajes o coberturas respecto del Gobernador.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

De igual modo, el apelante estima que no tiene la obligación de notificar a los medios de comunicación presuntamente involucrados acerca de los alcances de la providencia preventiva dictada, puesto que, según afirma, tales medios fueron notificados de esa medida el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral y, el veintisiete de diciembre siguiente, fueron llamados al procedimiento iniciado por el posible incumplimiento de las medidas cautelares, por lo que desde esa fecha los medios de comunicación involucrados tenían conocimiento de las medidas determinadas por la autoridad.

En concepto del recurrente, la resolución impugnada rebasa los alcances del acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, en tanto en esta determinación no se estableció de manera concreta y específica las acciones eficaces que debía implementar a fin de acatar las medidas cautelares decretadas.

Por tanto, en su opinión, puede constituir un acto de censura que el propio promovente tenga que notificar a los medios de comunicación denunciados lo que les es dable o no publicar.

Indica que no se acredita la sistematicidad de hechos, tomando en cuenta el número de notas informativas denunciadas, su origen, contenido y las fechas en que se publicaron, ya que en un período de cuatro meses,

aparecieron doce noticias, que en su contexto tratan de hechos totalmente aislados, puesto que tales publicaciones atienden al ejercicio periodístico de sus autores, máxime que no medió contrato o pago para que se publicaran las notas informativas.

Finalmente, el recurrente se duele que la responsable haya introducido documentales al expediente del procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015** que no corresponden con la que originariamente se dio vista por parte de la Sala Regional Especializada a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con lo cual asegura que la autoridad electoral administrativa nacional generó la posibilidad que el Gobernador del Estado de Veracruz sea sancionado dos veces por los mismos hechos y pruebas, a pesar que en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-521/2015**, resuelto el veintinueve de julio de dos mil quince ya fueron declaradas sin valor.

c. Alberto Silva Ramos, otrora Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz.

El accionante cuestiona que la responsable haya determinado en la resolución controvertida, declarar fundada la queja por el supuesto incumplimiento de las medidas cautelares decretadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Ello, porque en el aludido acuerdo no se ordenó al Gobernador del Estado de Veracruz o a la Coordinación General de Comunicación Social de esa entidad federativa, enviar algún tipo de oficio, misiva o comunicado que ordenara a los medios de comunicación abstenerse de difundir o publicar noticias con imágenes o el nombre del citado Gobernador.

Señala que tampoco se precisó en el citado acuerdo, los medios de comunicación que en particular debió notificar, es más, que nunca se determinó la obligación de instruir a los medios de comunicación el que se abstuvieran de publicar todo tipo de noticias relacionadas con el señalado mandatario local, sus actos o gestión.

En ese sentido, considera indebido que la responsable haya declarado acreditada la infracción por la aducida omisión de llevar a cabo una acción que no fue ordenado a efectuar.

Asegura que la obligación prevista en la resolución impugnada en el sentido de dirigir notificación, oficio o misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación que ordinariamente siguen y cubren las actividades del Gobernador del Estado de Veracruz, es una medida contradictoria con lo dispuesto en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, ya que en éste se declaró improcedente la adopción de medidas cautelares para ordenar a los medios de comunicación denunciados, la suspensión inmediata de las publicaciones de las inserciones de prensa.

Afirma que lo anterior, le impide realizar la acción que esperaba la responsable, consistente en notificar a los medios de comunicación, además, que en la legislación local de Veracruz no se prevé atribuciones para llevar a cabo tal cuestión.

Lo anterior, en su opinión, habría significado censura a la libertad de prensa y expresión de los medios de comunicación.

El apelante señala que durante su gestión, la cual concluyó el cinco de enero de dos mil quince, cumplió con lo ordenado en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, ya que en ese período sólo hubo una publicación denunciada, siendo ésta la del periódico “El Universal”, y respecto de la cual, la autoridad responsable admitió que no se acreditó que la publicación de esa nota de prensa hubiera sido contratada, pagada, ordenada, sugerida o solicitada por el Gobierno del Estado de Veracruz.

Por tanto, que el Consejo General responsable transgredió los principios de legalidad y certeza en tanto no valoró el período de gestión del recurrente y la fecha en que ocurrieron las publicaciones denunciadas, al tiempo que se pretende que ejecute actos de censura, los cuales están prohibidos constitucionalmente por hacer nugatorio el derecho a la libertad de expresión y de información, lo cual

carece de todo sustento jurídico en el orden constitucional y convencional.

Además, el apelante sostiene que la autoridad responsable no analizó el contenido de las notas denunciadas, dando por sentado que se trataba de promoción personalizada.

Respecto de la única publicación que asegura aconteció durante su gestión, puntualiza que carece de elementos que conlleven promoción personalizada del Gobernador del Estado de Veracruz.

Por todo lo anterior, considera que deviene contrario a Derecho, que en el resolutivo cuarto de la resolución controvertida **INE/CG509/2015**, se de vista a la Contraloría General de la mencionada entidad federativa.

d. Juan Octavio Pavón González, actual Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz.

El recurrente, por conducto de su representante, sostiene que el procedimiento sancionador ordinario iniciado con motivo de la vista que diera la Sala Regional Especializada sobre el probable incumplimiento de la medida cautelar dictada en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, se instauró por la publicación de una nota informativa en el medio impreso “El Universal”, sin que eso implicara la

posibilidad de seguir recibiendo por la responsable más pruebas dentro del expediente en que el denunciante pretendió acreditar el incumplimiento de las medidas cautelares.

En ese sentido, el apelante señala que con tal actuar se violentaron los principios de legalidad, debido proceso, certeza jurídica y *non bis in ídem*, ya que en su concepto, está siendo sancionando dos veces –en el procedimiento especial sancionador con la clave **UT/SCG/PE/PRD/66/INE/82/PEF/36/2014** y en el procedimiento sancionador ordinario número **UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015**, del cual deriva la resolución controvertida- por las mismas razones, sólo variando las pruebas.

Afirma, que no se valoró al momento de la emisión de la resolución impugnada que la medida cautelar decretada tenía como objetivo hacer cesar los efectos producidos en los medios de comunicación impresos, la supuesta promoción del nombre e imagen del mandatario veracruzano.

Sin embargo, señala que esto dependía del Gobierno de la citada entidad federativa únicamente en cuanto fuera el Estado de Veracruz el responsable de las publicaciones con las que supuestamente se violentó el artículo 134, constitucional.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Indica, que en el acuerdo por el que se dictaron las medidas cautelares no se señaló el deber de ejercer algún tipo de acción por el gobierno del Estado de Veracruz para enviar a los medios de comunicación oficios o comunicados en los que se ordenara abstenerse de publicar notas informativas con la imagen o nombre del Gobernador de referencia, ni muchos menos existe una ley que le otorgue atribuciones para tal efecto, esto es, ejecutar actos de censura.

En ese orden, sostiene que no se le puede sancionar por las publicaciones posteriormente difundidas al dictado de las medidas cautelares, dado que no es atribuible al accionante su publicación.

SÉPTIMO. Consideraciones acerca de las medidas cautelares.

A. Relevancia de las medidas cautelares en el contexto de un proceso electoral.

El artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al caso interesa, dispone:

[...]

Artículo 41.- [...]

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, **las formas**

específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

[...]

II. [...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los **medios de comunicación social**. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. [...]

[...]

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

[...]

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, **el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares**, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

IV. [...]

La violación a estas disposiciones por los partidos **o cualquier otra persona física o moral** será sancionada conforme a la ley.

[...]"

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

Artículo 471.

[...]

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

[...].

Por su parte, el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral señala:

Artículo 38

[...]

3. Procede la adopción de medidas cautelares en todo tiempo, para lograr el cese de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o se ponga en riesgo la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las disposiciones constitucionales, legales y las contenidas en el Reglamento.

[...].

Como se observa, desde la cúspide del orden jurídico nacional, hasta el ordenamiento reglamentario del Instituto Nacional Electoral en materia de quejas y denuncias, se prevé la posibilidad de decretar medidas cautelares, dentro del desarrollo de un procedimiento sancionador en materia electoral.

La existencia de medidas cautelares tiene como finalidad:

- Lograr el cese de los actos o hechos que puedan constituir infracciones en la materia electoral;
- Evitar la producción de daños irreparables;

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

- Impedir la posible afectación de los principios que rigen los procesos electorales;
- Paralizar el posible riesgo de la vulneración de los valores protegidos por las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Bajo la lógica expuesta, las medidas cautelares tienen como propósito tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que, en una apreciación preliminar, pudiera calificarse como ilícita.

Se trata entonces, de **impedir que el acto que motiva el otorgamiento de la medida continúe realizándose y no hacer ilusoria la salvaguarda de los valores que rigen el proceso electoral.**

De esa forma, las **medidas cautelares en materia electoral, se erigen como un mecanismo que protege el adecuado desarrollo del proceso electoral, fundamental en el sistema democrático, paralizando la conducta con la finalidad de no afectarlo; por tanto, el estricto acatamiento de una resolución que las decreta, constituye un determinación de orden público y observancia obligatoria.**

Por lo anterior, deriva **la exigencia a todos los sujetos obligados de atenderla, realizando todos los actos**

eficaces idóneos y suficientes para alcanzar la ejecución completa, integral y oportuna, favoreciendo el efecto útil de la medida cautelar.

Es preciso enfatizar que además de los partidos políticos y demás involucrados directamente en la contienda comicial, **cualquier persona física o moral tienen un deber integral de observar las disposiciones en materia electoral**, así como los servidores públicos a quienes se le ordena un determinado actuar de los actos que han propiciado el dictado de las medidas cautelares, como en la especie sucede.

B. Cumplimiento de las resoluciones como parte del debido proceso y tutela jurisdiccional efectiva.

La normativa reglamentaria del Instituto Nacional Electoral en materia que quejas y denuncias, establece en su artículo 41, que tratándose del desacato de una medida cautelar, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral cuenta con diversos mecanismos para actuar; entre otros, **está facultada para iniciar un nuevo procedimiento para la investigación** de los hechos que originen el probable incumplimiento y, en su caso, insistir en la eficacia de lo ordenado e imponer la sanciones correspondientes.

El referido precepto se inserta en la lógica de que la ejecución de las decisiones definitivas y obligatorias de

cualquier jurisdicción son condiciones de una tutela jurisdiccional efectiva y del debido proceso.

En el sistema interamericano, el artículo 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en armonía con las exigencias del debido proceso reconocidas en el artículo 8, del propio instrumento internacional, establece que los Estados Partes se comprometen a *“garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”*.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiterados precedentes ha remarcado la relevancia en cuanto a la vigencia del debido proceso legal en sede administrativa. En la sentencia recaída al caso Baena Ricardo vs Panamá el tribunal interamericano subrayó que las exigencias previstas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen “el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”; de manera que, “cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.

En ese tenor, resulta orientador el criterio asumido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Caso *Immobiliare Saffi c. Italia*, al dictar la sentencia el 28 de julio de 1999, en la que, reforzando la idea de que el derecho a la

protección judicial devendría en una mera formalidad si el reclamante no pudiera hacer valer la decisión que en definitiva recae en el proceso, sostuvo que: "**el derecho de acceder a un tribunal sería ilusorio si el orden jurídico interno de un Estado parte permitiese que una decisión judicial definitiva y obligatoria resultase inoperante en perjuicio de una de las partes**" -párrafo 63-.

De esa forma, el principio de la efectividad del *recurso* se tornaría ilusorio si la decisión resultante no adquiere materialidad.

Por ello, la sentencia y determinaciones definitivas – *objeto de todo proceso jurisdiccional*- que se dictan en un caso concreto **deben ser acatadas** en sus términos; de lo contrario redundaría en una mera formalidad, *sin efecto útil*.

En ese tenor se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia pronunciada el cinco de julio de dos mil once, en el caso *Mejía Hidrovo c. Ecuador*, en la que determinó –párrafos 104, 105 y 106- que: **la efectividad de las sentencias –sean autoridades judiciales o jurisdiccionales- depende de su ejecución, otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento, así como que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia, la ejecución debe ser completa, perfecta integral y sin demora, con el fin de dar plena vigencia a una tutela**

judicial efectiva, debido proceso, seguridad jurídica y estado de derecho, por lo que todas las autoridades públicas, deben atenderlas, así como dar impulso y ejecución sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución.

Lo contrario implicaría la negación misma del derecho o valores involucrados que se trataron de asegurar con la decisión. Para ilustrar sobre lo anterior se transcribe la parte conducente del fallo invocado:

[...]

104. Así, la Corte ha señalado que “[e]n los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, [...]. La segunda, **garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes**, de manera que se **protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos**. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento”. Por tanto, **“la efectividad de las sentencias depende de su ejecución**. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado”.

105. La Corte considera que la ejecución de **las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho**. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que **para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora**.

106. [...] La Corte estima que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución.

[...]”.

Los criterios que informa el precedente adoptado por el tribunal interamericano se invocan en lo conducente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1º y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconocen que los tratados internacionales de derechos humanos y la interpretación que efectúa el tribunal comunitario, forman parte del orden jurídico nacional.

En este contexto, la Organización de Estados Americanos, de la que el Estado Mexicano forma parte, aprobó en sesión plenaria celebrada el once de septiembre de dos mil uno, la *Carta Democrática Interamericana*, que postula, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; así como el acceso al poder y su ejercicio **con sujeción al Estado de Derecho**, los que entiende son constitutivos de todo esquema que se afilie a ese modelo democrático representativo. En particular el segundo párrafo del artículo 4º dispone:

[...]

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y **el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia**".

[...].

En ese sentido, se considera que resulta fundamental en un esquema que aspire a la consolidación de la democracia, la **subordinación al orden Constitucional, además de todas las instituciones del Estado, de los sectores de la sociedad.**

De esa manera, tratándose de la ejecución de sentencias, la sujeción al orden constitucional comprende el deber de **todas** las autoridades, así como demás **sujetos obligados al cumplimiento de una sentencia** –que tuteló valores constitucionales-, de atender la decisión judicial, favoreciendo el acatamiento, de manera pronta, eficaz y completa.

OCTAVO. Instrumentación y resolución del procedimiento ordinario sancionador.

En principio, la determinación que ahora se señala como acto reclamado tuvo su origen en una denuncia formulada por el Partido de la Revolución Democrática para iniciar un procedimiento especial sancionador a efecto de investigar la posible promoción personalizada del Gobernador del Estado de Veracruz a través de publicaciones en periódicos de circulación nacional.

En la tramitación de ese procedimiento, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, mediante el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, otorgó medidas cautelares consistentes en ordenar al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Javier Duarte Ochoa, que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpliera estrictamente lo mandado en el artículo 134, de la Constitución Federal.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Una vez substanciado el procedimiento especial sancionador, se remitió el expediente correspondiente a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, la cual resolvió en el sentido de declarar **inexistente** la infracción denunciada.

No obstante, **ordenó** remitir copia certificada de las constancias que integraban el expediente a **la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que se pronunciara conforme a Derecho corresponda, respecto de la manifestación sobre el posible incumplimiento de la medida cautelar.**

En términos de lo ordenado por la Sala Regional Especializada y, en ejercicio de la facultad que tiene el Instituto Nacional Electoral para constatar el cumplimiento de sus determinaciones, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral instauró el **procedimiento sancionador ordinario** identificado con la clave **UT/SCG/Q/CG/5/PEF20/2015**, por el posible incumplimiento de las medidas cautelares ordenadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, con motivo de la publicación de una nota en el periódico "El Universal" el veintisiete de diciembre de dos mil catorce.

Durante la instrumentación del señalado procedimiento sancionador ordinario, se recibieron diversos escritos del Partido de la Revolución Democrática, en los que denunciaba el desacato a las medidas cautelares en cuestión, por la

publicación de nuevas notas periodísticas en diversos medios de comunicación impresos.⁶

La Sala Superior considera que el análisis de los elementos fácticos reseñados permite advertir que el desarrollo instrumental se efectuó conforme a Derecho.

Al respecto, debe precisarse que un procedimiento ordinario sancionador tiene como característica esencial la regulación de plazos más amplios para su instrumentación, así como la posibilidad de ofrecer y allegar al sumario mayores elementos de convicción, de aquéllos que se permiten tratándose de procedimientos especiales sancionadores.

En el presente asunto, la vía ordinaria encontró su razón de ser en la naturaleza de la presunta vulneración alegada, esto es, el desacato a una medida cautelar con posible impacto en el territorio nacional, lo cual obliga a contar con plazos más extensos y la permisión para las partes de ofrecer las probanzas necesarias a efecto de posibilitarles refutar la imputación.

De tal modo que, en la especie y derivado de las particularidades que rodean al asunto, la autoridad electoral administrativa nacional siguió el procedimiento ordinario para

⁶ Cabe precisar, que en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/5/PEF20/2015, del cual derivó la resolución controvertida, se dilucidó lo concerniente al incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo ACQyD-INE-50/2014, a partir de la publicación de diversas publicaciones en medios de comunicación impresos, **las cuales son distintas** a las que originalmente se denunciaron y fueron materia del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/66/INE/82/PEF/36/2014.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

estar en aptitud de desahogar el cúmulo de diligencias indispensables a partir de los hechos denunciados.

De esa forma, el procedimiento cubrió las etapas esenciales de un debido proceso, en tanto que se desarrolló en un cauce procesal que permitió el desenvolvimiento de las fases probatorias, y otorgó a los denunciados la oportunidad de alegar en su defensa –a fin de satisfacer la garantía de audiencia y defensa adecuada-.

Finalmente, fue resuelto por un órgano resolutor imparcial dentro de un plazo razonable, esto es, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, máxima autoridad deliberativa y de decisión al seno del referido órgano nacional; de manera que, se ajustó a las premisas del artículo 47, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 8.1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, debe destacarse que en la resolución controvertida, el Consejo General justifica su competencia y la vía en que tramitó el presente asunto, a partir de lo ordenado por la propia Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-93/2015**, resuelto en sesión pública del veinticinco de marzo de dos mil quince, en el que, respecto al presente procedimiento, se determinó que: ***“la resolución del procedimiento ordinario sancionador corresponde específicamente al Consejo***

General del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo previsto en los artículos 459, numeral 1, inciso a) y 464, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

De igual modo, la autoridad responsable señala que en la citada ejecutoria se indicó que *“desde el diez de enero de la presente anualidad y con motivo del **SEGUNDO resolutivo de la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-3/2015, se determinó que el tema relativo a la presunta violación de dichas medidas cautelares se resuelva por medio del diverso procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/5/PEF/20/2015.”***

En ese sentido, se considera que el Consejo General responsable resolvió el procedimiento ordinario sancionador conforme los lineamientos establecidos por la Sala Superior en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-93/2015**.⁷

NOVENO. Hechos probados. Previo al estudio de los agravios de los recurrentes, se torna necesario determinar los hechos demostrados, a partir del caudal probatorio de las constancias que informan a los recursos de apelación que se resuelven.

⁷ El Consejo General responsable también mencionó que en ese sentido se pronunció la Sala Superior al resolver el incidente de inejecución de sentencia dictado en los autos del citado recurso de apelación.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, se recibió en la Oficialía de Partes de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito de queja de Pablo Gómez Álvarez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En esencia, porque consideró que en medios impresos de circulación nacional, esto es, periódicos, se advertían **once** notas **periodísticas** que denominó tipo «gacetilla», **pagadas con recursos** del Gobierno del Estado de Veracruz, para **promocionar** a Javier Duarte de Ochoa, en su carácter de Gobernador de esa entidad, lo que a su decir, contravenía lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando además el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordenara la **suspensión** de ese tipo de publicaciones.

El encabezado de las notas periodísticas denunciadas se describen a continuación:

N°	MEDIO IMPRESO	FECHA DE PUBLICACIÓN (2014)	TÍTULO DE LA PUBLICACIÓN
1	La Jornada	11 de noviembre	De primer mundo, las instalaciones para JCC en Veracruz, el Gobernador Javier Duarte inaugura complejo deportivo con inversión de \$223 millones.
2		19 de noviembre	Veracruz seguirá impulsando una sociedad más justa: Duarte
3		24 de noviembre	Veracruz se suma al llamado de paz de Enrique Peña: Javier Duarte.
4		27 de noviembre	Javier Duarte y Francisco Olvera fortalecen seguridad en la Huasteca.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

5		28 de noviembre	Apoya Veracruz acciones de Peña para fortalecer al país: Duarte.
6	La Crónica	24 de noviembre	Veracruz se suma al llamado de paz de Peña: Duarte.
7		5 de diciembre	México se transforma por la vía de legalidad: Javier Duarte Ochoa.
8		16 de diciembre	Anuncia Javier Duarte eliminación de tenencia vehicular en Veracruz.
9	Excelsior	24 de noviembre	Veracruz se suma la llamada de paz.
10		28 de noviembre	Veracruz respalda al Presidente.
11		5 de diciembre	Inauguración seminario sobre tema electoral.

El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, arribó a las siguientes conclusiones respecto de las relatadas publicaciones periodísticas:

- Que en todas ellas se hacía alusión al nombre o imagen del Gobernador del Estado de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa.
- Las notas se circunscribían a una temporalidad, esto es, del once de noviembre al cinco de diciembre de dos mil catorce.
- Que todas daban cuenta de diversas actividades llevadas a cabo por Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, en el ejercicio de su encargo.
- Que en principio, **no se desprendían datos que permitieran identificar que fueron cubiertas con recursos públicos o solicitadas por el Gobierno de la entidad.**

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Respecto a la información que brindaron al requerimiento formulado a los medios de comunicación impresos, se advertía que:

- Las publicaciones difundidas por los diarios “La Crónica” y “La Jornada”, se consideraban por esos medios como “notas informativas” y no de opinión.
- **No existía contrato, convenio o algún otro acto jurídico, en el cual se hubiere pactado la cobertura de las actividades del Gobernador de Veracruz.**
- **No se habían solicitado o convenido inserciones similares a aquellas que se denunciaron, ni de alguna especie.**
- **Las publicaciones que daban cuenta de las actividades del mencionado mandatario, se generaron en pleno ejercicio de los artículos 6 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **No existió pago ni transacción comercial para su publicación.**

En ese tenor, la Comisión de Quejas y Denuncias acordó las medidas cautelares en cuanto a los hechos que se atribuían al Gobernador del Estado de Veracruz; esto es, declaró procedente la adopción solicitada por el Partido de la

Revolución Democrática consistente **en ordenar al referido Gobernador *que adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su Gobierno se cumpliera estrictamente lo mandado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

En el propio sentido, se acordó que adoptara **todas las medidas que estuvieran a su alcance**, de modo directo e indirecto, para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6, de la Constitución Federal, en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía, en particular, **que adoptara las medidas necesarias para garantizar que la información y propaganda que se generara desde el ámbito de comunicación de su gobierno** ya sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, **se abstuviera de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Lo anterior lo determinó de ese modo, a partir de que, si bien, no contaba con elementos para presumir que en un futuro se continuaran difundiendo publicaciones con las características denunciadas, era posible advertir en un análisis preliminar bajo la apariencia del buen derecho, una sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre y logros de gobierno del Ejecutivo local en el Estado de Veracruz.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

De ahí que, aun cuando no existían indicios para presumir la utilización de recursos públicos para la difusión de las publicaciones denunciadas, no resultaba indispensable para presumir la existencia de propaganda gubernamental, respecto de la cual recae un deber de cuidado por parte del servidor público denunciado.

En este sentido, a partir de la sistematicidad en la difusión de la imagen y nombre, asociada a logros de gobierno del Ejecutivo local en el Estado de Veracruz en diversos periódicos de circulación nacional, derivado del deber de cuidado a que está obligado todo servidor público y ente de gobierno, se ordenó la adopción de medidas cautelares para que el Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa, **adoptara las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno** se cumpliera con el mandato del artículo 134, de la Constitución General de la República.

Por lo expuesto, el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014** a través del cual decretó la medida cautelar consistente en ordenar al Gobernador de la entidad referida, que adoptara las medidas para garantizar que **en el ámbito de comunicación social de su Gobierno**, se

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

cumpliera estrictamente con lo mandado en el artículo 134, de la Constitución Federal.

Los días siete de enero, veinte, veinticinco, veintiséis y veintisiete de febrero de dos mil quince, se recibieron escritos del Partido de la Revolución Democrática denunciando ante la Unidad Técnica de los Contencioso Electoral, el supuesto desacato a las medidas cautelares en que incurrió el Gobernador del Estado de Veracruz y su Coordinador General de Comunicación Social, derivado de la publicación en periódicos de circulación nacional en la sección Estados, de notas periodísticas que el denunciante denominó «*gacetillas*», las cuales son del tenor siguiente:

N°	MEDIO IMPRESO	FECHA DE PUBLICACIÓN (2014 Y 2015)	TÍTULO DE LA PUBLICACIÓN
1	El Universal	27 de diciembre	Veracruz fortalecido: Duarte.
2	La Jornada	17 de febrero	Veracruz, líder en resultados de la cruzada nacional contra el hambre: Javier Duarte.
3	La Crónica	17 de febrero	Veracruz ocupa el primer lugar en beneficiarios de prospera.
4		20 de febrero	Destaca Duarte estrategia de fuerzas armadas en abatimiento a inseguridad.
5		26 de febrero	La reforma energética impulsará el desarrollo en los estados: Duarte.
6		27 de febrero	Entregan a 15 compañías de Veracruz el distintivo I.
7		11 de marzo	Inicia en Veracruz la Tercera Feria Nacional del empleo.
8		Excélsior	25 de febrero
9	26 de febrero		Reformas generarán el desarrollo: Javier Duarte.
10	11 de marzo		Impulsan empleo en Veracruz.
11	El Universal	11 de marzo	Crearon 300 mil nuevos empleos.
12		19 de marzo	Presenta Duarte plan de ajuste a gasto público.

Del análisis de las notas referidas, así como de la información que se allegó, la responsable concluyó respecto

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

a las notas periodísticas que se publicaron en los medios de comunicación impresos señalados anteriormente, lo siguiente:

- Se acreditó la publicación de las notas periodísticas en los periódicos *La Jornada*, *La Crónica*, *Excelsior*, y *El Universal*, en la sección "Estados" los días veintisiete de diciembre de dos mil catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis, veintisiete de febrero, y once y diecinueve de marzo del año en curso.
- **No se demostró que las publicaciones aludidas hayan sido contratadas, ordenadas, sugeridas, generadas o solicitadas por el Gobierno del estado de Veracruz.**
- Se probó la adopción de **algunas acciones o medidas emprendidas por el Gobierno del Estado de Veracruz**, a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-50/2014** de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.
- Tuvo por acreditada la presunta sistematicidad y reiteración en el uso del nombre e imagen de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, asociado a logros o acciones de gobierno en todas las publicaciones referidas con anterioridad.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

- Determinó que en tres de las doce notas periodísticas carecen del nombre del editor o corresponsal de la nota periodística.

A partir de lo anterior, consideró **fundada** la queja presentada por el incumplimiento de la adopción de las medidas decretadas contra el Gobernador del Estado de Veracruz en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**.

De ese modo, estimó que el Gobernador denunciado no realizó las acciones oportunas, necesarias idóneas y eficaces para evitar la difusión de su nombre e imagen, asociada a logros o acciones de gobierno, porque en las notas periodísticas presentadas como prueba de la contravención a las medidas cautelares se hacía evidente su promoción, asociado a logros o acciones de gobierno emprendidas por el mencionado servidor público.

De ahí que de los elementos periodísticos materia de prueba se advertía que la exposición del mandatario en los medios de comunicación se incrementó, máxime que se demostró que cuando menos en las doce notas periodísticas, se denotaba en conjunto, una acción sistemática y reiterada en su promoción.

En ese tenor, la responsable estimó que aún y cuando el ejecutivo estatal efectuó algunas medidas para cumplir con el dictado de las medidas cautelares impuestas, como la emisión de oficios a las áreas de comunicación social de su

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

gobierno, instruyéndolas para que se abstuvieran de contratar cualquier publicidad, éstas no fueron efectivas, idóneas y tampoco eficaces para conseguir la intención que pretendía la tutela preventiva dictada, sumado a que de su contenido no se desprendía instrucción alguna tendente a garantizar que la propaganda gubernamental que emitiese su gobierno, se abstuviera de promocionarlo.

Por tanto, la responsable consideró que el hecho de que el denunciado transmitiera a los medios de comunicación impresos que cubren sus actividades, como supuestamente se le ordenó los alcances de la medida cautelar decretada por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, por sí mismo, no constituía una transgresión a los derechos fundamentales de libertad de expresión y derecho a la información, y mucho menos censura previa respecto de la información.

En esas condiciones, la responsable sostuvo que al no existir en autos la prueba de una acción eficaz, idónea y oportuna realizada por el Gobernador del Estado de Veracruz, que evitara que se presentara publicidad o propaganda gubernamental como noticia en perjuicio de la ciudadanía y que en ésta se difundiera su nombre e imagen, asociado a logros de su gobierno, se tenía demostrado que además de que no sólo cesaron los efectos de la conducta denunciada primigeniamente, se continuó realizando durante los meses de diciembre a marzo del presente año, los actos y hechos que fueron objeto de la providencia precautoria, razón

por la que concluyó que existió incumplimiento del servidor público referido, al acuerdo de medida cautelar **ACQyD-INE-50/2014**, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

DÉCIMO. Estudio de fondo.

A. Materia de la controversia.

En atención a lo expuesto, se advierte que la presente controversia está vinculada con la resolución **INE/CG509/2015**, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que se determinó el incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, por parte de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, así como de Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social de la citada entidad federativa.

Por tanto, la materia de impugnación se centra en determinar el posible incumplimiento de las medidas cautelares por parte del Gobernador de la citada entidad federativa.

B. Metodología de estudio.

Por razones de método, el examen de los agravios se realizará en forma conjunta, dado la íntima relación de ellos.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

En ese tenor, en primer término, se abordará el estudio de los disensos planteados por Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social de la citada entidad federativa, ya que están enderezados a controvertir la legalidad de la resolución **INE/CG509/2015**, y demostrar que desplegaron las medidas necesarias para cumplir con las medidas cautelares.

En el supuesto que resulten fundados los anteriores agravios, será innecesario proceder al análisis de los motivos de disenso planteados por el Partido de la Revolución Democrática, en tanto sólo están encaminados a controvertir los efectos de la resolución **INE/CG509/2015**, por cuanto hace a las acciones que en su concepto, debió desplegar la responsable al haber tenido por demostrado el supuesto incumplimiento de las medidas cautelares.

A efecto de analizar la cuestión planteada, los motivos de inconformidad se analizarán de la siguiente forma:

a. Determinar los alcances de la medida cautelar decretada por el Consejo General responsable, en cuanto a Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

b. Identificar las medidas que los servidores públicos involucrados llevaron a cabo para dar cumplimiento al acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**.

c. Determinar el contenido de la difusión de las notas periodísticas imputadas en presunto incumplimiento a las medidas cautelares.

d. Actuaciones de la autoridad responsable.

e. Análisis del presunto incumplimiento de la medida cautelar.

C. Estudio de la cuestión planteada.

a. Alcances de la medida cautelar decretada por el Consejo General responsable, en cuanto a Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

Las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, consistieron en que el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Javier Duarte Ochoa, adoptara las medidas necesarias **para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno** se cumpla estrictamente lo mandado en el artículo 134 constitucional.

Asimismo, se precisó que el citado mandatario local debía adoptar todas las medidas a su alcance, de modo

directo e indirecto para no incurrir en la violación a lo dispuesto en el artículo 6, de la Constitución General, en torno a la difusión de propaganda como noticia en perjuicio de la ciudadanía.

En específico, se señaló que las medidas en cuestión, tenían que orientarse a garantizar que la información y propaganda que se llegara a generar **desde el ámbito de comunicación de su gobierno** fuera de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y se abstuviera de realizar promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así, los alcances de las medidas cautelares decretadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, se circunscribieron al **ámbito de comunicación social del gobierno del Estado de Veracruz**. Por tanto, aún y cuando se omitió especificar las medidas que en concreto se debían implementar, se indicó el ámbito en que se tenían que desplegar.

b. Medidas realizadas por los servidores públicos involucrados a efecto de dar cumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-50/2014.

Las medidas que llevó a cabo el Gobernador del Estado de Veracruz para dar cumplimiento al señalado acuerdo son las siguientes:⁸

⁸ Los correspondientes acuses de recibo por parte de la Unidad Administrativa y la Dirección de Prensa se encuentra anexos a los escritos de diez de febrero del presente año, signados por el Jefe de la Oficina de lo Contencioso de la Dirección

1. Oficio **DJ/167/2014**, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, dirigido al Jefe de la Unidad Administrativa del área de comunicación del Gobierno del Estado de Veracruz, en el cual se determinó lo que a continuación se transcribe:

“Por instrucciones del Coordinador General de Comunicación Social, y derivado del Acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, de fecha 24 de diciembre de 2014, dictado dentro del expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/82/PEF/36/2014**, se solicita de la manera más atenta lo siguiente:

De llegar alguna de las Dependencias de Gobierno del Estado a requerir publicidad gubernamental a través de algún medio de comunicación, vigilar que la oficina de Medios, área dependiente de la Unidad Administrativa a su digno cargo, verifique el cumplimiento de los artículos 6 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíben el primero la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; y el segundo obliga a que dicha publicidad sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, prohibiendo el contenido de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

2. Oficio **DJ/168/2014**, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, dirigido al Director General de Prensa del área de comunicación del Gobierno del Estado de Veracruz, del tenor siguiente:

“Por instrucciones del Coordinador General de Comunicación Social, y derivado del Acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, de fecha 24 de diciembre de 2014, dictado dentro del expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/82/PEF/36/2014**, se solicita de la manera más atenta lo siguiente:

Que la actualización e información que las Dependencias del Poder Ejecutivo remiten al área a su digno cargo para ser publicada en el *link* de Sala de Prensa de la página *web* del Gobierno del Estado de Veracruz, cumpla con el artículo 134, de la Constitución Federal de los Estados

General Jurídica de Gobierno de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, y por la Representante Legal de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno de la referida entidad federativa. Fojas 235 a 245 del cuaderno accesorio 2, del expediente **SUP-RAP-410/2015**.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Unidos Mexicanos, que obliga a que la publicidad sea de carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, prohibiendo el contenido de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.“

3. El Oficio circular **CG/005/2015**, de veinticuatro de marzo de dos mil quince, dirigido a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado de Veracruz, en el que se indicó lo siguiente:⁹

“... ”

Con fundamento en los artículos 4, 5, 9 fracciones XII, 12 fracción v, 33 y 34, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 3, segundo párrafo del Código de Procedimientos Administrativos Estatal; 1, 14, 15, fracciones I, VII y XLII del Reglamento Interior de la Contraloría General, y en alcance a mi similar número CG/001/2015, de fecha tres de febrero del año en curso, mediante la cual, hice de su conocimiento, la forma de proceder ante el Proceso Electoral para elegir diputados federales que se avecina, y que en nuestro carácter de servidores públicos, tenemos la obligación de conducirnos y aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo nuestra responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ello de conformidad con lo que establece el artículo 79, de nuestra Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Me dirijo hacia ustedes, con el objeto de manifestarles que, el día dieciocho de febrero del año en curso, en sesión extraordinaria, fue aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), el Acuerdo número **INE/CG61/2015**, mediante el cual se emiten diversas normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el numeral 41, Base III, Apartado C, de nuestra Carta Magna para el Proceso Electoral 2014-2015, así como para los procesos locales y extraordinarios que tendrán verificativo en este año.

Ante ello, es necesario que se impongan del contenido del Acuerdo antes referido, y que se atienda de manera puntual lo en el establecido, y sea armonizada en cada una de las áreas administrativas integrantes del Poder Ejecutivo Estatal; siendo por ello, que me permito adjuntarlo de manera digital http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/02_Febrero/CGext201502-18/CGex201502-18_ap_9.pdf.

Así mismo, es importante tomar en consideración que, en materia de propaganda gubernamental si bien existen excepciones (servicios de salud, educativos y las de protección civil en caso de emergencia), también es cierto que éstas han sido acotadas, y que de ninguna manera

⁹ El cual, se encuentra anexo al escrito de veintidós de mayo del año en curso, firmado por la representante legal del Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Veracruz. Los correspondientes acuses de recibo por parte de las dependencias y entidades de la administración pública local se encuentran visibles en las fojas 865 a la 874, del cuaderno accesorio 1, del expediente **SUP-RAP-410/2015**.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

pueden considerarse exentas de cumplir con la normatividad constitucional y legal en la materia, prueba de ello es la jurisprudencia número 18/2011, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese tenor enunciaré de manera descriptiva, más no limitativa, diversas conductas que deben de adoptarse en las dependencias y entidades a su digno cargo, y que a continuación se enlistan:

a) Respetar el periodo de veda electoral y retirar las campañas de información gubernamental, de acciones y programas que no se encuentren exceptuados por ley, de cualquiera de los medios de comunicación en donde estén siendo difundidas y publicadas (radio, televisión, páginas webs, medios impresos, etc.) a partir del cinco de abril y hasta el siete de junio de la presente anualidad;

b) Vigilar que la propaganda exceptuada de la veda electoral, respete los numerales 41, Base III Apartad C, y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el Acuerdo antes citado;

c) Verificar que se revisen, actualicen y en su caso, se depuren las páginas webs oficiales, a fin de cumplir con las disposiciones legales aplicables;

d) Vigilar de manera permanente, que los servidores públicos, se abstengan de hacerse promoción personalizada, con recursos públicos;

e) Revisar que la publicidad gubernamental, que está permitida en este periodo de campaña electoral, sea realizada en estricto apego al multicitado Acuerdo, así como lo establecido en los arábigos 36 y 37, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y demás normatividad aplicable;

f) Evitar realizar publicaciones o enviar a cualquier medio de comunicación gubernamental, cualquier información o publicidad gubernamental, que no se encuentre dentro de los términos de excepción, durante el periodo de campaña electoral federal (05 de abril al 07 de junio de 2015);

g) Abstenerse de realizar declaraciones, opiniones, señalamientos o cualquier tipo de manifestación a favor o en contra de partidos, candidatos o desarrollo de la contienda electoral, así como, brindar entrevistas a cualquier medio de comunicación, aún cuando se pretenda presentar como noticias; y

h) Inhibirse de cualquier acción u omisión que trasgreda cualquier disposición legal, en materia electoral.

Por último, les informo que, en caso de existir dudas por cuando hace al manejo de la propaganda gubernamental, éstas serán desahogadas por la Coordinación General de Comunicación Social."

c. Notas periodísticas motivo del presunto incumplimiento a las medidas cautelares.

Como se precisó, son doce notas informativas publicadas en los diarios de circulación nacional *La Jornada*, *La Crónica*, *Excélsior*, y *El Universal*, en la respectiva sección “Estados” los días veintisiete de diciembre de dos mil catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis, veintisiete de febrero, y once y diecinueve de marzo del año en curso.

Enseguida, se precisa el tema y su contenido esencial:

a) PROSPERA¹⁰: en la nota periodística publicada en el periódico *La Crónica* el diecisiete de febrero del año en curso, se informa que durante la gira en el Estado de Veracruz del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, Javier Duarte de Ochoa Gobernador de la mencionada entidad federativa expresó su apoyo al programa PROSPERA y se refirió a sus resultados positivos en ese Estado.

b) Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre¹¹: En la publicación del diecisiete de febrero del

¹⁰ Es un programa de inclusión social, cuyo objeto es la coordinación de oferta institucional y de acciones de política social, en las que se incluyen aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que permita a familias de escasos recursos mejorar su condición de vida y obtener derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

¹¹ Creado mediante decreto de veintidós de enero de dos mil trece, su finalidad es impulsar la erradicación del hambre en los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana, a partir de una alimentación nutritiva y adecuada en las comunidades que se encuentran en pobreza extrema. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre.

presente año en el periódico *La Jornada*, se indica que durante la gira en el Estado de Veracruz del Presidente de la República Enrique Peña Nieto, Javier Duarte de Ochoa Gobernador de la mencionada entidad federativa, expresó su apoyo al programa y se refirió a sus resultados positivos en ese Estado.

c) Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹²: En dos de las publicaciones denunciadas y publicadas en los periódicos *La Crónica* y *Excélsior* el veintiséis de febrero de dos mil quince, se da seguimiento a la XLVIII Reunión Ordinaria de la CONAGO celebrada en Durango, encabezada por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto y en la que estuvo presente el Gobernador de Veracruz.

d) Feria Nacional del Empleo¹³: en tres de las inserciones denunciadas, divulgadas el once de marzo de dos mil quince en los periódicos, *El Universal*, *La Crónica* y *Excélsior*, se da cuenta de la inauguración de la Feria Nacional del Empleo en el puerto de Veracruz por parte del

¹² Es un foro permanente, el cual busca fortalecer el diálogo, la concertación y el encuentro entre los Titulares de los Ejecutivos Estatales y otros actores, con el compromiso de impulsar una visión democrática y federalista desde el seno de las Entidades Federativas, a fin de fortalecer los espacios institucionales y privilegiar los acuerdos que incidan en el desarrollo y bienestar de todos los mexicanos. Información disponible en <http://www.conago.org.mx/>

¹³ Es un evento en el cual, los buscadores de empleo reciben atención personalizada por parte de los representantes de las empresas que ofrecen ofertas de empleo en sectores industrial, comercial y servicios. El Servicio Nacional del Empleo (SNE) organiza las Ferias del Empleo durante todo el año en cada Estado de la República. Al evento, asisten empresas que cuentan con ofertas de empleo para profesiones y oficios. Información disponible en: <http://ferias.empleo.gob.mx/content/common/home.jsf>

Gobernador de esa entidad federativa y del Secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida.

e) Plan de ajuste al gasto público: en la nota periodística publicada el diecinueve de marzo de dos mil quince en el periódico *El Universal*, se informa acerca de la estrategia presentada por el Gobernador del Estado de Veracruz para afrontar la actual crisis económica global. En específico, se indica que con el ajuste presupuestario se busca fortalecer los ingresos y reducir los egresos de esa entidad federativa.

Es de señalar que en términos del artículo 49, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz, es atribución del Gobernador de la citada entidad federativa cuidar que los fondos públicos estén asegurados y que su recaudación y distribución se hagan con arreglo a la ley. De ahí que el ajuste al gasto público se lleve a cabo en ejercicio de una función constitucionalmente contemplada, cuyo conocimiento es de importancia nacional e interés general.

f) Celebración del aniversario 102 de la creación del Ejército Mexicano. En la nota periodística publicada el veinte de febrero de dos mil quince en el periódico *La Crónica* alude al evento conmemorativo de la instauración de las Fuerzas Armadas del Estado Mexicano, en el cual estuvo presente el citado mandatario del Estado de Veracruz.

g) Entrega a 15 compañías del Estado de Veracruz el distintivo “L”: De acuerdo con la propia nota de prensa publicada el veintisiete de febrero de dos mil quince en el periódico *La Crónica*, este reconocimiento se entrega al sector patronal por su esfuerzo de cumplir con la normatividad laboral y ofrecer garantías a sus trabajadores.

También, se señala que el gobierno de Veracruz se encargó de entregar a quince (15), compañías este reconocimiento. En el acto, estuvo presente el Gobernador de Veracruz, quien, de acuerdo con la publicación, detalló la importancia de este distintivo.

h) Instauración del Grupo Consultor para la Promoción y Difusión del Folclor Veracruzano en Educación Básica y Media Superior: Según se indica en la publicación del veinticinco de febrero de dos mil quince en el periódico *Excelsior*, es un organismo que trabajará mediante proyectos y programas que divulguen las costumbres folclóricas, apegándose a las formas tradicionales de la danza, el baile, los vestuarios, las fábulas, cuentos, mitos, leyendas, poesía indígena y rondas tradicionales del Estado de Veracruz.

En la nota se precisa que el organismo se creó de manera conjunta entre el Gobierno local y la Universidad Veracruzana.

d. Actuaciones de la autoridad responsable.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a partir de la instauración del procedimiento ordinario sancionador iniciado con motivo del supuesto incumplimiento de las medidas cautelares llevó a cabo, entre otras, las siguientes diligencias:

1. El requerimiento formulado el nueve de mayo de dos mil quince, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, así como a Alberto Silva Ramos y a Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social de la citada entidad federativa, en el cual les requirió la información siguiente:

a) Mencione si como parte del cumplimiento de medidas cautelares mediante acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, de veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, **formuló alguna notificación, oficio, misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación que ordinariamente siguen y cubren las actividades del Gobernador del estado de Veracruz**, a efecto de solicitarles **se abstuvieran de difundir** notas informativas, reportajes o coberturas que pudiesen constituir propaganda prohibida en términos de lo dispuesto por los artículo 6º, apartado B, fracción IV, y 134, párrafo octavo de la Constitución Política Federal, en favor del Gobernador del Estado de Veracruz; debiendo en caso afirmativo, remitir las constancias que acrediten dichas acciones.

b) Manifieste de forma o método que sigue la administración de ese gobierno en materia de comunicación social, para hacer del conocimiento a los medios informativos, las actividades oficiales que llevará a cabo el mandatario estatal en el ejercicio de sus funciones, a fin de que tales actividades sean cubiertas, debiendo en su caso, adjuntar la documentación soporte.

c) Indique si como parte de la comunicación social del Gobierno del Estado de Veracruz, posterior a los eventos o actos públicos o privados en los que interviene el Gobernador de esa entidad, se emiten resúmenes o síntesis, a manera de insumo para los medios de comunicación para la cobertura de las actividades del mandatario de esa entidad, y de ser así, especifique cuál es el trámite que se sigue para su difusión (es decir, pormenore como se hacen llegar dichos comunicados a los medios de comunicación).

Ahora, el hecho que las “*gacetillas*” se siguieron difundiendo con posterioridad a la adopción de las acciones desplegadas por el Gobernador del Estado de Veracruz, no es atribuible a éste.

2. El veintidós y veintitrés de mayo de dos mil quince, mediante los escritos respectivos, se desahogaron los requerimientos formulados por la Unidad Técnica, en los que medularmente se señaló lo siguiente:

Javier Duarte de Ochoa.

- Que resultaría ilegal que, en sustitución del Instituto Nacional Electoral, se tuviera que dirigir a los medios de comunicación actos que busquen limitar sus derechos constitucionales previstos en los artículos 1º, 6, 7 y 133, de la Constitución Federal; 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Que la pretensión de la Unidad Técnica en el sentido de que se debió emitir “notificación, oficio, misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación que ordinariamente siguen y cubren las actividades del Gobernador del Estado de Veracruz” puede interpretarse como una acción de censura o intolerancia por parte del Gobierno del Estado, respecto del derecho fundamental a la

libertad de expresión e información y frente al deber del Estado de garantizarla.

- Que al requerir la Unidad Técnica información acerca de si se solicitó a los medios de comunicación “se abstuvieran de difundir notas informativas, reportajes o coberturas que pudiesen constituir propaganda prohibida”, lo que pretendía conocer era si se implementaron mecanismos para excluir, en forma previa, opiniones, información e ideas que se expresan en el marco del debate político y que se difunden en ejercicio de los derechos fundamentales propios de los medios informativos.

Juan Octavio Pavón González y Alberto Silva Ramos.

- Que no hay ley, decreto o reglamento que faculte al Gobierno del Estado de Veracruz a interferir, ordenar, limitar o decidir sobre lo que publican los medios de comunicación, ya que las libertades de prensa y expresión están protegidas desde la Constitución Federal.

- Que en ninguna parte del acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, se hace mención u ordena al Gobierno del Estado de Veracruz, notificar a los medios de comunicación sobre la medida cautelar, a efecto de solicitarles que se abstuvieran de difundir notas informativas, reportajes o coberturas que pudiesen constituir propaganda prohibida en favor del señalado Gobernador.

- Que carecería de legitimidad cualquier acto del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el que se pretenda ordenar

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

o solicitar a los medios de comunicación que no publiquen sobre ciertos temas, toda vez que no tiene ninguna autoridad o atribuciones para hacerlo.

- Que las medidas directas e indirectas para cumplir con el acuerdo de medidas cautelares fueron las siguientes:

- Medida directa: Ordenar al área encargada de actualizar la página web de comunicación social, tener el debido cuidado para no publicar información o materiales que pudieran considerarse promoción personalizada.
- Medida directa: Ordenar al área encargada de realizar los trámites de difusión e inserción en los medios de comunicación, evitar y no remitir ni solicitar publicidad gubernamental a los medios de comunicación que no cumpliera con los requisitos que la Constitución General de la República establece en la materia.
- Medida directa e indirecta: En fechas próximas al inicio de las campañas electorales, se emitió, a través de la Contraloría General, un oficio que se envió a todas las dependencias y organismos de la administración pública, donde se ordenó a los servidores públicos el cumplimiento de la normativa en materia de comunicación social, en período de veda electoral; se instruyó que se debía evitar la promoción personalizada y se conminó a imponerse del acuerdo en materia de

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

publicidad gubernamental emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- Medida directa e indirecta: Que no se ha invitado ni convocado a los medios de comunicación, a ninguno de los actos y eventos del Gobierno del Estado.

- Que la única posibilidad de que el Gobierno o la Coordinación General de Comunicación Social hubiera infringido la medida cautelar habría sido en el caso de que se tuviera algún contrato o convenio publicitario con algún medio de comunicación impreso, lo que no acontece en el caso.

- Que no se remiten resúmenes o síntesis a manera de insumo a los medios de comunicación para la cobertura de las actividades del Gobernador del Estado.

De lo reseñado se aprecia que los servidores públicos denunciados coincidieron en **negar la existencia de convenio o contrato para promocionar la imagen de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz**; manifestación que reiteraron al comparecer en la audiencia de pruebas y alegatos.

3. En desahogo al requerimiento formulado por la Unidad Técnica durante la tramitación del procedimiento sancionador ordinario, los medios de comunicación involucrados, mediante sendos escritos presentados en diversas fechas, señalaron lo siguiente:

El Universal, Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V. (El Universal). Escritos de dieciséis de enero y uno de abril del año en curso:

las notas [...] son de carácter editorial, es decir, publicaciones informativas que devienen del quehacer periodístico de ese medio impreso, en ejercicio de la libertad de expresión y de prensa, en donde no se está anunciando publicidad alguna y, en consecuencia, no existe cobro, contrato, orden de inserción y/o factura al respecto.

DEMOS, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. (La Jornada). Escrito de dos de marzo de la presente anualidad: la publicación de la inserción de mérito constituye material informativo realizado en pleno ejercicio de los artículos 6 y 7 Constitucionales, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que sobre ellas, no medió pago ni transacción comercial alguna para su publicación.

Periódico Excelsior, S.A. de C.V. (Excelsior). Escrito de uno de abril del año en curso: las notas en cuestión no fueron contratadas y que las actividades que realiza dicha editorial se enmarcan en preceptos constitucionales, como son la "libertad de expresión" y el propio derecho que tiene la sociedad de ser informada de los hechos que día a día se suscitan, y que dicho ejercicio se realiza en pleno derecho de su facultad de prensa.

La Crónica Diaria S.A. de C.V. (La Crónica). Escritos de tres de marzo y uno de abril de dos mil quince: en los que adujo que la publicación de las inserciones en cuestión es producto del trabajo periodístico de sus corresponsales y, por lo tanto, no fueron contratadas, ordenadas o solicitadas por ninguna persona física, moral o ente gubernamental.

En esencia, los periódicos involucrados, **negaron la existencia de contrato o convenio con el Gobierno de la citada entidad federativa; e incluso adujeron que las inserciones fueron publicaciones informativas producto exclusivo de su labor periodística en ejercicio de la libertad de expresión y de prensa.**

4. Además, de los requerimientos efectuados a la Administración de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **no se acreditó la existencia de registro de alguna operación mercantil respecto de las publicaciones denunciadas, entre el Gobierno del Estado de Veracruz y alguno de los medios de comunicación involucrados.**

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

En autos obran los oficios 103-05-2015-0279 y 103-05-2015-0410¹⁴, emitidos por la señalada autoridad hacendaria y remitidos en cumplimiento a sendos requerimientos de la Unidad Técnica, a efecto que proporcionara información sobre los contratos, facturas y pagos en efectivo, cheque o transferencia bancaria de las operaciones celebradas durante los años dos mil catorce, y dos mil quince, entre el Gobierno del Estado de Veracruz y los medios de comunicación: DEMOS, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V. "La Jornada"; La Crónica Diaria S.A. de C.V. "La Crónica"; Periódico Excélsior, S.A. de C.V. "Excélsior" y El Universal, Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V. "El Universal", entre otros.

El análisis integral de su contenido, permite apreciar que la citada autoridad hacendaria reportó una operación mercantil entre el medio de comunicación El Universal, Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V. "El Universal" y el Gobierno del Estado de Veracruz en el año dos mil catorce¹⁵; sin embargo, una vez practicada la revisión a tal reporte comercial, no se advierte que corresponda a alguna de las publicaciones que fueron denunciadas con motivo del

¹⁴ Debe señalarse, que mediante el acuerdo de treinta de mayo de dos mil quince, dictado por el Titular de la Unidad Técnica, se acordó atraer de los autos que integran el expediente del procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015 acumulados, los oficios 103-05-2015-0279 y 103-05-2015-0410, por considerarse como información necesaria para la debida resolución del presente asunto.

¹⁵ La operación mercantil en cuestión, consta en el anexo del oficio 103-05-2015-0279, y tiene como fecha de emisión y de certificación el quince de octubre de dos mil catorce. En ese sentido, **se trata de una operación previa al dictado de las medidas cautelares** del acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, el cual fue emitido el veinticuatro de diciembre de dos mil catorce.

presunto incumplimiento de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo ACQyD-INE-50/2014.¹⁶

En ese orden, tal como se sostiene en la resolución controvertida, al no advertirse un vínculo entre las inserciones materia de controversia y las operaciones fiscales detectadas, se concluyó por no acreditado que el Gobierno de Veracruz hubiera contratado o convenido la publicación de tales notas periodísticas, ni tampoco que los servidores públicos de ese gobierno hayan realizado esas acciones.

e. Análisis del presunto incumplimiento de la medida cautelar.

La reseña que antecede, permite a la Sala Superior concluir que los motivos de inconformidad expresados por los servidores públicos denunciados son **fundados** porque de las constancias de autos no se desprende que las notas informativas que presenta el Partido de la Revolución Democrática para demostrar el presunto incumplimiento hayan sido ordenadas por parte de las instancias gubernamentales del Estado de Veracruz, y mucho menos que sean consecuencia de erogación de recursos públicos estatales de esa entidad federativa, en tanto constituyen publicaciones de un actuar genuino de libertad de expresión e información de los medios de difusión impresos nacionales como se evidencia enseguida.

¹⁶ Debe señalarse que también se reportó el registro de cinco operaciones mercantiles entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el periódico Milenio Diario, S.A. de C.V. Sin embargo, como ninguna de las publicaciones denunciadas en el presente asunto fueron emitidas por el señalado medio de comunicación, no se tomaron en consideración para efectos de determinar si las inserciones objeto de denuncia fueron "pagadas".

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

En primer término, se estima que el Gobernador de la Estado de Veracruz llevó a cabo las acciones que consideró adecuadas y necesarias para garantizar **dentro del ámbito de comunicación social de su gobierno**, la observancia a lo dispuesto en los artículos 6 y 134, de la Constitución Federal, tal como se ordenó en el acuerdo en que se dictaron las medidas cautelares.

Lo anterior, tomando como base que en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, sólo se precisó que adoptara las medidas desde el ámbito de comunicación social de su gobierno, esto es, sin especificar las acciones que en concreto debían implementarse para su cumplimiento y, como en la propia resolución controvertida expresamente se indicó, **se dejó en plena libertad del Gobernador de la mencionada entidad federativa, el llevar a cabo las medidas directas o indirectas que estuviesen a su alcance** y que fuesen eficaces para hacer cesar la difusión de las notas informativas denunciadas.

Así, el análisis de los oficios **DJ/167/2014** y **DJ/168/2014**, y del oficio-circular CG/005/2015, permiten advertir que el aludido Gobernador instruyó, a través de la Coordinación General de Comunicación Social y de la Contraloría General del Estado de Veracruz, que se ordenara a las áreas responsables de la difusión de la información gubernamental, -Unidad Administrativa y Dirección General de Prensa-, así como **a todos** los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública del Estado de Veracruz, verificar el cumplimiento de los artículos

6° y 134, de la Constitución Federal. En particular, solicitó lo siguiente:

a) Respetar el periodo de veda electoral y retirar las campañas de información gubernamental, de acciones y programas que no se encuentren exceptuados por ley, de cualquiera de los medios de comunicación en donde estén siendo difundidas y publicadas (radio, televisión, páginas webs, medios impresos, etc.);

b) Vigilar que la propaganda exceptuada de la veda electoral, respete los numerales 41, Base III, Apartado C y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el Acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**;

c) Verificar se revisaran, actualizaran y en su caso, depuraran las páginas webs oficiales, a fin de cumplir con las disposiciones legales aplicables;

d) Vigilar de manera permanente, que los servidores públicos, se abstuvieran de hacerse promoción personalizada, con recursos públicos;

e) Revisar que la publicidad gubernamental que se permite difundir en el periodo de campaña electoral, se realizara en estricto apego al multicitado Acuerdo, así como a lo establecido en los arábigos 36 y 37, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y demás normatividad aplicable;

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

f) Evitar realizar publicaciones o enviar a todos los medios de comunicación gubernamental, cualquier información o publicidad gubernamental, que no estuviera dentro de los términos de excepción;

g) Abstenerse de realizar declaraciones, opiniones, señalamientos o cualquier tipo de manifestación a favor o en contra de partidos, candidatos o desarrollo de la contienda, electoral; así como brindar entrevistas a los medios de comunicación, aun cuando se pretendiera presentar como noticias e;

h) Inhibirse de cualquier acción u omisión que vulnerara el orden jurídico en materia electoral.

Atento a lo expuesto, es posible afirmar que las acciones desplegadas por el Gobierno del Estado de Veracruz se encaminaron a dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**.

En esa propia arista, se estima que le asiste la razón a los apelantes cuando aducen que en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, no se señaló la exigencia de solicitar a los medios de comunicación se abstuvieran de publicar información acerca de las actividades desarrolladas por el Gobernador del Estado de Veracruz en ejercicio de su función, a fin de no incurrir en un desacato de las medidas cautelares.

Al respecto, debe destacarse que en la resolución impugnada, la responsable estimó incumplidas las medidas cautelares en atención a que el citado mandatario local no

formuló alguna notificación, oficio, misiva o cualquier otro medio similar a los medios de comunicación impresos instruyéndolos que se abstuvieran de publicar notas informativas, reportajes o coberturas que pudiesen constituir propaganda prohibida.

La Sala Superior considera que esa obligación exigida al Gobernador del Estado de Veracruz rebasa los alcances del acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, porque la medida cautelar decretada consistió en que el señalado mandatario local **garantizara dentro del ámbito de comunicación social de su gobierno**, la observancia a lo dispuesto en el texto constitucional en materia de promoción personalizada y difusión de propaganda gubernamental como noticia en perjuicio de la ciudadanía.

En ese contexto, el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, estableció parámetros generales en función de los cuales se debía desarrollar la obligación de garantizar lo dispuesto en los artículos 6° y 134, de la Constitución General de la República, sin precisar el despliegue de alguna medida en específico.

Por tanto, la medida cautelar de ningún modo estableció como obligación a cargo del Gobernador del Estado de Veracruz exigir de los medios de comunicación involucrados la asunción de un determinado comportamiento, ya que **su único destinatario** fue Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz y, **como ámbito de**

aplicación, el correspondiente al de comunicación social de su gobierno.

De esta manera, la implementación de una acción o medida dirigida a los medios de comunicación impresos instruyéndolos para que se abstuvieran de publicar, en forma general, notas informativas, reportajes o coberturas respecto de las actividades que desarrolla el aludido titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, hubiera podido implicar una restricción desproporcionada a los derechos de libertad de expresión y difusión de opiniones, información e ideas que tienen los medios de comunicación, lo que además carecería de sustento en el orden jurídico vigente.

A efecto de explicar lo anterior, resulta indispensable tener en cuenta el marco normativo aplicable de estas libertades fundamentales:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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.

[...]

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o

medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

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. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 13. 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.

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 públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

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

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

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.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ARTÍCULO 19

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. 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 necesaria 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 públicas.

La anterior reseña normativa, permite establecer las premisas siguientes:

- > Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.
- > 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.
- > 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 a la información debe ser garantizado por el Estado.
- > 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 la Constitución General de la República.

Respecto de las restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información, debe precisarse que deben estar expresamente señaladas en la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos de terceros y; b) Proteger la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Además, tal como lo ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del ejercicio del periodismo, deben ser realmente necesarias para satisfacer un interés público imperativo,¹⁷ así como proporcionadas al interés que las justifican y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.¹⁸

En ese sentido, es jurídicamente válido establecer condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar.

¹⁷ Corte IDH, entre otros, Caso Palamara Iribame contra Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo Reparaciones y Costas), párrafo 85.

¹⁸ Corte IDH, Caso Herrera Ulloa contra Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas), párrafo 123.

Sin embargo, la regulación normativa de tales limitaciones, **en modo alguno implica determinar los parámetros, estructuras o contenidos que deben seguir los periodistas o cualquier persona que pretenda transmitir, difundir o publicar la información, ya que ello implicaría una forma de censura previa que vulnera la libertad de expresión e información.**

De ahí que, en un régimen de auténtica libertad comunicativa, propio de una sociedad democrática, los sujetos emisores de la información gozan de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes transmitir, difundir o publicar, **sin parámetros previos que prohíban, impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites contemplados en el artículo 6º, Constitucional.**

Ello, en atención a que la actividad ordinaria de los periodistas tiene por presupuesto que una sociedad es plural y posee el derecho a estar informada de las diversas creencias u opiniones de los actores políticos, así como de toda información que es generada al amparo del ejercicio genuino de los distintos géneros periodísticos.

No debe soslayarse que los medios de comunicación son instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión social. Por tanto, tienen un rol esencial como medios 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 opiniones¹⁹.

De esta manera, el valor de la libertad de expresión en el contexto democrático adquiere mayor relevancia cuando la materia informativa o noticiosa es, precisamente, de carácter político, dado que existe un especial interés en garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la circulación de ideas y el debate político-electoral.

Particularmente, durante los procesos electorales, el derecho a informar y a ser informado comprende la difusión de las ideas de los actores políticos y la cobertura noticiosa de sus actos, declaraciones y entrevistas, siempre que ello sea consecuencia de una auténtica labor periodística y no se trate una simulación que en realidad, consista en propaganda encubierta.

Con base en el marco normativo y jurisprudencial reseñado, la Sala Superior estima que no es ajustada a Derecho la conclusión del Consejo General responsable en el sentido de considerar que el Gobernador del Estado de Veracruz debió solicitar a los medios de comunicación impresos, que ordinariamente cubren las actividades que desarrolla, en el ejercicio de su función periodística, abstenerse de publicar notas informativas, reportajes o coberturas que pudieran implicar propaganda prohibida en favor del aludido Gobernador.

¹⁹ CIDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001, (Fondo Reparaciones y Costas), párrafo. 149.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

Lo anterior, porque una medida de tal naturaleza hubiera podido suponer una restricción no autorizada al ejercicio de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación.

En efecto, aún y cuando es jurídicamente admisible establecer limitaciones a esas libertades a fin de salvaguardar valores y principios de similar relevancia, ello no autoriza **determinar los parámetros, estructuras o contenidos que deben seguir los periodistas o cualquier persona que pretenda transmitir, difundir o publicar la información**, ya que supondría establecer “**condiciones preventivas**” para su ejercicio, lo que eventualmente se traduciría en una restricción desproporcionada e incompatible con lo dispuesto en el marco constitucional y convencional, que incluso, puede interpretarse como un acto de censura.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la censura previa es incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -salvo las excepciones contempladas y referentes a espectáculos públicos-, **incluso si se trata de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión.**

De igual modo, ha señalado que **toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.**²⁰

²⁰ Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985:

Atento a lo anterior, en el caso, se considera que la acción que se exigía al Gobernador del Estado de Veracruz para dar cumplimiento a las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**, podría interpretarse como una medida preventiva vulneradora de la libertad de expresión e información de los medios de comunicación, en tanto pretendía que el titular del Poder Ejecutivo de Veracruz solicitara a los señalados medios de comunicación impresos, **a manera de prevención**, abstenerse de difundir cierta clase de información con el propósito de evitar la publicación de propaganda prohibida en favor del propio mandatario local.

Además, se trata de una restricción no autorizada, ya que exige de los medios de comunicación limitarse en el desarrollo de su actividad periodística o noticiosa, en particular, inhibirse de presentar a la sociedad información acerca de las actividades que desarrolla el señalado

[...]

38. El artículo 13.2 de la Convención define a través de qué medios pueden establecerse legítimamente restricciones a la libertad de expresión. Estipula, en primer lugar, la prohibición de la censura previa la cual es siempre incompatible con la plena vigencia de los derechos enumerados por el artículo 13, salvo las excepciones contempladas en el inciso 4 referentes a espectáculos públicos, incluso si se trata supuestamente de prevenir por ese medio un abuso eventual de la libertad de expresión. **En esta materia toda medida preventiva significa, inevitablemente, el menoscabo de la libertad garantizada por la Convención.**

39. **El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo** sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido.

[...]

54. En verdad no toda transgresión al artículo 13, de la Convención implica la supresión radical de la libertad de expresión, que tiene lugar cuando, por el poder público se establecen medios para impedir la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias. Ejemplos son la censura previa, el secuestro o la prohibición de publicaciones y, en general, **todos aquellos procedimientos que condicionan la expresión o la difusión de información al control gubernamental.** En tal hipótesis, hay una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática. La Corte considera que la colegiación obligatoria de los periodistas, en los términos en que ha sido planteada para esta consulta, no configura un supuesto de esta especie.

[...]

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

funcionario público con motivo de su encargo como Gobernador del Estado Veracruz.

De modo que dictar de manera previa por parte del Gobernador, las condiciones conforme a las cuales se deben publicar las notas informativas, reportajes o coberturas que acerca del mismo realicen los medios de comunicación, a fin de evitar la publicación de propaganda prohibida en su favor, puede constituir una medida transgresora de los libertad de expresión de los señalados medios.

Finalmente, debe precisarse que establecer medidas que condicionen la expresión o difusión de la información en nombre de una obligación a cargo del Gobernador del Estado de Veracruz, puede implicar **una violación al derecho a la información que tiene la misma sociedad**, en tanto se le priva del conocimiento de ciertas de temas de interés público.

En consecuencia, se concluye que la obligación de solicitar a los medios de comunicación abstenerse de publicar notas informativas, coberturas o reportajes que pudiesen constituir propaganda prohibida en favor del propio mandatario local, no constituye una medida adecuada y proporcional para dar cumplimiento al acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**. De ahí que resulten **fundados** los agravios atinentes a este tópico que formularon los ciudadanos recurrentes.

Se suma a lo expuesto, a que en autos está acreditada la existencia de doce notas periodísticas, en la sección correspondiente a "Estados", publicadas en los periódicos *La*

Jornada, La Crónica, Excelsior, y El Universal, los días veintisiete de diciembre de dos mil catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis, veintisiete de febrero, y once y diecinueve de marzo del año en curso; cuyo contenido, permite advertir que se tratan de notas periodísticas que dan seguimiento a las actividades desarrolladas por el señalado servidor público en ejercicio de su función, así como narran eventos a los que asistió en distintas fechas, sin que de ello se desprenda alguna infracción a la normativa constitucional o legal.

En efecto, el contenido de las publicaciones refiere a temas de la agenda pública en materia de salud, alimentación y programas para enfrentar la pobreza extrema entre otros. Asimismo, se hace alusión a distintos eventos a los que acudió el citado titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

También, es destacable que del análisis comparativo de las notas objeto de la denuncia, se advierten coincidencias de carácter general en cinco de ellas. Por una parte, dos publicaciones dan cuenta de las manifestaciones del Gobernador de Veracruz respecto de la reforma energética recientemente aprobada, durante la Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Por otra, tres inserciones están relacionadas con la Tercera Feria Nacional del Empleo y cuyo contenido es similar.

En consecuencia, se concluye que las notas periodísticas dan seguimiento a las actividades desarrolladas

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

por el señalado servidor público en ejercicio de su función, en tanto se narran eventos a los que asistió en distintas fechas, sin que ello implique la difusión sistemática de logros de gobierno.

La aparición en las notas periodísticas del nombre e imagen del Gobernador del Estado de Veracruz es insuficiente para tener acreditada su promoción personalizada, ya que el análisis de las publicaciones respecto de los eventos que se dan cuenta, permite colegir que se trata de noticias en medios de comunicación escritos que abordan temas interés general, que en modo alguno suponen una vulneración a los principios constitucionales de equidad o imparcialidad.

Atento a lo anterior, la Sala Superior considera que **las notas periodísticas objeto de controversia se difundieron en el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa** de los medios de comunicación, quienes desempeñan su labor informativa al hacer del conocimiento de la ciudadanía las actividades de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, entre los que se encuentra, el Titular del Ejecutivo del Estado.

Debe resaltarse que las notas periodísticas se publicaron en periódicos nacionales, en la sección correspondiente a "Estados"; de ahí que se trate de información que los diarios consideran de interés de la sociedad acerca de lo que sucede en las entidades federativas, elemento que en abono de los

anterior, revela el ejercicio de la libertad periodística al publicarse en la sección específica para ello.

Además, debe puntualizarse que de las doce publicaciones objeto de estudio, tres de ellas cuentan con el nombre del responsable y las restantes son producto de la labor informativa de los corresponsales de los medios de comunicación impresos y de sus respectivas áreas de redacción, ya que se hace referencia expresa a que son publicados por la corresponsalía y área de redacción correspondiente.

Por cuanto hace a lo relativo al formato editorial en que las mencionadas notas periodísticas fueron dadas a conocer al público lector, se evidencia que ninguna de las doce inserciones se encuentra resaltada respecto de las restantes que aparecen en la propia plana del periódico. De ahí que se considere que no existen elementos fehacientes que puedan desvirtuar que constituyen notas informativas producto de la genuina labor periodística; además, de que tampoco es dable imponer la obligación de seguir formatos determinados.

Lo anterior, se corrobora con el hecho que de las pruebas ofrecidas por las partes, valoradas y adminiculadas entre sí, **no se acreditó que las notas periodísticas fueran contratadas, pagadas o adquiridas por el Titular del Ejecutivo del Estado de Veracruz o sus representantes.**

Ello se aprecia a partir de la respuesta de los periódicos involucrados, quienes negaron la existencia de contrato o

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

convenio con el Gobierno de la citada entidad federativa; e incluso adujeron que las inserciones fueron publicaciones informativas producto exclusivo de su labor periodística en ejercicio de la libertad de expresión y de prensa.

En el mismo sentido, los servidores públicos denunciados, en desahogo a los diversos requerimientos de información efectuados por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral negaron de manera enfática la existencia de convenio o contrato para promocionar la imagen de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz; manifestación que reiteraron al comparecer en la audiencia de pruebas y alegatos, sin que tal negativa, se insiste, se encuentra desvirtuada.

De igual modo, de los requerimientos efectuados a la Administración de Evaluación de Impuestos Internos del Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **no se acreditó la existencia de registro de alguna operación mercantil respecto de las publicaciones denunciadas, entre el Gobierno del Estado de Veracruz y los medios de comunicación involucrados en las fechas de su publicación.**

En consecuencia, en concepto de la Sala Superior, no hay elementos de convicción suficientes en este momento para arribar a la conclusión de que las notas periodísticas fueron publicadas por los medios de comunicación social

involucrados con un objetivo distinto al desempeño de su labor periodística.

Finalmente, la Sala Superior estima que el análisis efectuado por el Consejo General responsable respecto de las publicaciones denunciadas es insuficiente para demostrar una sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre y logros de gobierno del Ejecutivo Local del Estado de Veracruz.

De la lectura integral de la resolución controvertida, se aprecia que para efectos de examinar las publicaciones objeto de denuncia, la responsable insertó en la resolución controvertida una tabla en la que se detalló la información siguiente:

- Periódico en el que se difundió la nota informativa.
- Fecha de publicación.
- Título o encabezado de la nota.
- Características que se aprecian en cada una de las inserciones.

En el apartado correspondiente a las características de las inserciones, se precisaron concretamente los elementos comunes que se identificaron en ellas, los cuales son:

- La imagen o nombre del Gobernador del Estado de Veracruz.
- Mención de la acción o logro de gobierno.
- La falta de autor o responsable de la publicación, con excepción de tres de ellas.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

- La falta de formato o recuadro con el cual se presenta la información.

Al respecto, debe indicarse que no cualquier aparición de un funcionario público ante los medios de comunicación 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 la materia electoral, como la imparcialidad y equidad que deben regir los procesos electorales.

Además, debe destacarse que para que exista sistematicidad se requiere una difusión manifiesta de la imagen, nombre y logros de un servidor público, llevada a cabo de manera continua dentro de un periodo determinado.

En el caso, está acreditada la existencia de doce inserciones de prensa, publicadas en los periódicos *La Jornada*, *La Crónica*, *Excélsior*, y *El Universal*, los días veintisiete de diciembre de dos mil catorce, diecisiete, veinte, veinticinco, veintiséis, veintisiete de febrero, y once y diecinueve de marzo del año en curso; empero, ello no pone de manifiesto una sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre o logro de gobierno del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

Lo anterior se considera así, ya que las diversas notas periodísticas se difundieron en un periodo de cuatro meses, - una de ellas en diciembre del dos mil catorce, siete en febrero

y las cuatro restantes en marzo del año en curso- lo que revela una falta de continuidad en la divulgación.

Asimismo, debe resaltarse también el hecho que de las doce publicaciones, cinco de ellas tienen un contenido similar, el cual se detalló en párrafos anteriores.

De ese modo se arriba a la conclusión de que tampoco exista la sistematicidad en la difusión de la imagen, nombre o logros de gobierno del Gobernador de Veracruz a que alude la responsable, dado que no se acreditó que las notas periodísticas fueran pagadas por el gobierno estatal.

En razón de lo expuesto, la Sala Superior estima que el titular del Poder Ejecutivo Estatal no se apartó de lo dispuesto en el acuerdo ACQyD-INE-50/2014, en el que se ordenó adoptar las medidas que estuvieran a su alcance para **garantizar que la información y propaganda que se genere desde el ámbito de comunicación social de su gobierno, sea de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, así como que se abstenga de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que de forma explícita o velada, impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

En consecuencia, se desestiman los motivos de inconformidad del Partido de la Revolución Democrática, porque parten del supuesto de que se encuentra acreditado

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

el desacato de las medidas cautelares, lo cual, a juicio de este órgano jurisdiccional máximo, no se demostró.

Cabe precisar que lo anterior, en modo alguno supone la revocación de las medidas cautelares dictadas en el acuerdo **ACQyD-INE-50/2014**.

En ese sentido, el Gobernador del Estado de Veracruz sigue constreñido a garantizar dentro del ámbito de comunicación social de su gobierno lo dispuesto en los artículos 6 y 134 de la Constitución Federal, en materia de promoción personalizada y difusión de propaganda gubernamental como noticia en perjuicio de la ciudadanía.

Además, en el supuesto de que se denuncien futuras publicaciones por el incumplimiento de las citadas medidas cautelares, podrán ser objeto de investigación a través del correspondiente procedimiento sancionador.

Finalmente, debe puntualizarse que el examen de las notas publicadas en distintos medios de comunicación impresos que son objeto del presente asunto en modo alguno prejuzga sobre la legalidad de las aducidas “*gacetillas*” que dieron origen a la instauración del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/66/INE/82/PEF/36/2014 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/25/PEF/69/2015**, en tanto se trata de distintas notas, contenido, período y contexto.

SUP-RAP-410/2015 y acumulados

En consecuencia, al resultar **fundados** los motivos de inconformidad de Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, Alberto Silva Ramos y Juan Octavio Pavón González, otrora y actual Coordinador General de Comunicación Social del Estado de Veracruz, y al no actualizarse los disensos que plantea el Partido de la Revolución Democrática, procede **revocar** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y **fundado**, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación **SUP-RAP-477/2015, SUP-RAP-527/2015 y SUP-RAP-528/2015** al diverso identificado con la clave **SUP-RAP-410/2015**.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada.

NOTÍFIQUESE, conforme a Derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron, por **unanidad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO