

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-1/2017

RECORRENTE: XICOTENCATL
SORIA HERNÁNDEZ

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

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: JORGE ARMANDO
MEJÍA GÓMEZ

Ciudad de México, a veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión al rubro citado, interpuesto por Xicotencatl Soria Hernández, a fin de controvertir la resolución de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-122/2016; y

R E S U L T A N D O:

¹ En lo subsecuente, la sala especializada o la sala responsable.

I. Antecedentes.

a. Denuncia presentada por el aquí recurrente. Por escrito presentado el veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral², Xicotencatl Soria Hernández denunció que Rafael Moreno Valle Rosas, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, fue entrevistado por el comunicador Joaquín López Dóriga Velandia; que dicha entrevista se realizó en el programa *Chapultepec 18* y que fue transmitida, a nivel nacional, por el *canal de las estrellas* (2.1) el veintidós de noviembre del referido año; que además, la entrevista se encuentra alojada en diferentes sitios electrónicos, de los cuales proporcionó sus respectivas direcciones.

En consideración del denunciante, la referida entrevista fue realizada en contravención a las normas electorales, porque:

(i) Constituyó difusión de propaganda personalizada con uso de recursos públicos.

(ii) Se difundieron logros de gobierno fuera del periodo permitido por la ley y traspasando el ámbito territorial respectivo.

(iii) Se realizaron actos anticipados de campaña y precampaña.

² En lo subsecuente, el INE.

b) Radicación de la denuncia y diligencias preliminares. El titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Administrativo del INE³ radicó la denuncia y, antes admitirla, ordenó la práctica de diligencias preliminares de investigación, que consistieron en:

A. Requerir diversa información –relacionada con los hechos denunciados- a: **1)** la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Político del INE⁴; **2)** Televimex, sociedad anónima de capital variable⁵; **3)** Televisa, sociedad anónima de capital variable⁶ y **4)** Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla.

B. Solicitar a la Oficialía Electoral del INE que inspeccionara las páginas web referidas por el denunciante y diera fe de su contenido.

c. Admisión de la denuncia y emplazamiento. Luego de haberse desahogado las diligencias preliminares de investigación, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso admitió la denuncia y ordenó emplazar a las partes.

d) Medidas cautelares. Mediante resolución de uno de diciembre de dos mil dieciséis, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE decretó las medidas cautelares, consistentes en: **(i)** ordenar a Rafael Moreno Valle Rosas que se abstuviera

³ En lo subsecuente, la Unidad Técnica de lo Contencioso.

⁴ En lo subsecuente, la Dirección de Prerrogativas.

⁵ En lo subsecuente, Televimex.

⁶ En lo subsecuente, Televisa.

de emitir declaraciones frente a los medios de comunicación que constituyeran promoción de sus logros de gobierno o de sus cualidades personales que lo posicionaran con fines electorales y **(ii)** ordenar a Televisa que suspendiera la difusión de la entrevista de veintidós de noviembre en las direcciones electrónicas en que se encontraba disponible.

Rafael Moreno Valle y Televisa interpusieron sendos recursos de revisión para inconformarse con las medidas cautelares decretadas por la Comisión de Quejas y Denuncias. Esos recursos se radicaron en la Sala Superior con los números SUP-REP-192/2016 y SUP-REP-193/2016.

El dieciséis de diciembre del año próximo pasado, la Sala Superior resolvió los mencionados recursos, revocando la resolución impugnada. Es importante mencionar que la decisión adoptada por este órgano jurisdiccional tuvo como línea argumentativa central que, de un análisis preliminar o periférico del asunto, se advertía que la entrevista realizada por Joaquín López Dóriga a Rafael Moreno Valle constituía un ejercicio periodístico.

e) Acumulación de una diversa queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática⁷. El PRD presentó un escrito con el que pretendía ampliar una queja que había presentado previamente en contra de Rafael Moreno Valle (por hechos diferentes a la entrevista realizada por Joaquín López Dóriga).

⁷ En lo subsecuente, PRD.

El Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso determinó que no había lugar a tener por ampliada la primera queja presentada por el PRD, en virtud de que el procedimiento respectivo ya se había resuelto.

Por tanto, radicó el escrito del PRD como una nueva queja y, al advertir que el hecho denunciado era la entrevista de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, decretó la acumulación de dicha queja al procedimiento que se había iniciado con motivo de la denuncia presentada por Xicotencatl Soria Hernández.

f) Resolución impugnada. El procedimiento sancionador se llevó en sus demás etapas y el veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, la sala especializada dictó resolución en la que resolvió, por mayoría de votos, que son inexistentes las infracciones que se atribuyeron a Rafael Moreno Valle Rosas, Televimex y Televisa.

La razón esencial en que se sustenta la resolución impugnada se hace consistir en que la entrevista objeto de análisis constituye un genuino ejercicio periodístico, que se encuentra amparado por la libertad de expresión.

II. Recurso de revisión. Mediante escrito presentado el cinco de enero del año en curso, ante la sala especializada, el denunciante, Xicotencatl Soria Hernández, presentó el recurso de revisión que aquí se resuelve.

III. Recepción y turno. El cinco de enero del presente año, se recibió en la Sala Superior, el oficio **TEPJ-SRE-SGA-2/2016**, por el cual, el Secretario General de Acuerdos de la sala especializada remitió, entre otras constancias, el escrito de interposición del recurso.

La Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-1/2017** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁸.

IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente respectivo, admitió el recurso de revisión y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

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

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, con fundamento en lo establecido en los artículos

⁸ En lo subsecuente, Ley de Medios.

41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, base IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 2, de la Ley de Medios, porque se trata de un recurso de revisión en contra de la resolución dictada por la sala especializada en un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Estudio de procedencia. El recurso cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1, 18, párrafo 2, inciso a), y 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente.

1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; además, en dicho escrito constan el nombre y la firma autógrafa del inconforme, se identifica la resolución impugnada, se hace mención de los hechos que constituyen los antecedentes del caso y se expresan los agravios respectivos.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo de tres días que concede el párrafo 3 del artículo 109 de la Ley de Medios⁹.

⁹ La parte conducente del precepto citado es: “1. *Procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en contra:* - - - a) *De las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electora (...).* - - -3. *El plazo para impugnar las sentencias emitidas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral referidas en el presente artículo, será de tres días, contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la resolución correspondiente, con excepción del recurso que se interponga en contra de las medidas cautelares emitidas por el Instituto, en cuyo caso el plazo será de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la imposición de dichas medidas”.*

Lo anterior es así, porque la resolución impugnada fue notificada al recurrente el dos de enero de dos mil diecisiete; de este modo, el término para la interposición del recurso de revisión transcurrió del tres al cinco del mes y año citados. En consecuencia, si el medio de impugnación se presentó el cinco de enero del año en curso, debe tenerse por interpuesto oportunamente.

3. Legitimación, personería e interés jurídico. Estos requisitos se encuentran satisfechos, en virtud de que el recurrente es la persona física que presentó la denuncia con la que dio inicio el procedimiento especial sancionador de origen; por tanto, tiene legitimación e interés jurídico en la solución del asunto; además, interpuso el medio de impugnación por su propio derecho.

Al respecto resulta aplicable, **por igualdad de razón**, la jurisprudencia 10/2003 aprobada por esta Sala Superior, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA"¹⁰.

4. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva, toda vez que la Ley de Medios no contempla medio impugnativo que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

¹⁰ Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, páginas 23 a 25, Tercera Época.

TERCERO. Estudio de fondo. Los agravios expresados por el recurrente son **ineficaces** para obtener la revocación o la modificación de la resolución impugnada.

En el primero de sus agravios, el recurrente sostiene, esencialmente, que la resolución impugnada se aparta del orden jurídico, porque la sala responsable analizó la entrevista objeto de la denuncia solamente desde la perspectiva del derecho de libertad de expresión y del ejercicio de la profesión (periodística); empero, dejó de examinar la calidad de servidor público con la que participó en esa entrevista el denunciado Rafael Moreno Valle.

Apunta el disidente, que, derivado de lo anterior, la sala especializada soslayó que los servidores públicos se encuentran obligados a conducirse con responsabilidad y mesura; además deben ajustar sus actos al principio de legalidad o juridicidad, lo que implica que no han de emplear el poder público para influir al elector o generar inequidad en los procesos electorales. Que en tal sentido, los servidores públicos deben tener un cuidado reforzado de sus actos, a efecto de que éstos no se traduzcan en promoción personalizada.

El inconforme puntualiza, que en el caso concreto se encuentra ajustada a derecho la manifestación de Rafael Moreno Valle sobre su interés de ser Presidente de la República; no obstante, el denunciado incurrió en un exceso al contestar ciertas preguntas que se le formularon,

sobreexponiendo sus cualidades personales, como la experiencia que dijo tener en los sectores público y privado, así como los logros de gobierno en el Estado de Puebla.

Agrega el recurrente, que Moreno Valle Rosas distorsionó las preguntas que se le formularon y sus respuestas (sic), con el propósito inequívoco de exaltar sus atributos para justificar que tiene lo necesario para ser Presidente e incluso se comparó con sus posibles competidores para la contienda electoral, tanto al interior de su partido como de otros partidos, haciendo alusión a que él tiene mejores cualidades.

De esta forma, concluye el disidente, que la conducta protagónica asumida por el denunciado en la entrevista, al hablar de todos sus atributos y relacionarlos con su aspiración a ser Presidente de la República, transgrede el artículo 134, párrafo octavo, constitucional.

Los planteamientos sintetizados son ineficaces, por las razones que se exponen a continuación.

De la lectura de la resolución impugnada, se aprecia que la sala especializada examinó la entrevista objeto de la denuncia enfocándose, en gran medida, al análisis del derecho de libertad de expresión y al ejercicio de la profesión del comunicador que fungió como entrevistador.

Sin embargo, esa forma de proceder de la sala responsable no resulta contraria a derecho, ya que debe

tenerse presente que el procedimiento especial sancionador de origen se siguió contra diferentes personas, entre ellas, Televisa y Televimex, quienes difundieron la entrevista por televisión y a través de internet.

De este modo, al estar involucradas en el procedimiento especial sancionador las personas morales mencionadas, era necesario que la sala especializada realizara un examen respecto del contenido de la entrevista tantas veces referida, con el fin de determinar si se trató o no de un genuino ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión. De ahí que se considere que el examen llevado a cabo en la resolución impugnada respecto de los tópicos aludidos no sea incorrecto por sí mismo.

Por otra parte, resultan infundadas las alegaciones del inconforme, en las que sostiene que la sala especializada no examinó la entrevista desde el punto de vista del entrevistado y que, específicamente, dejó de tomar en cuenta el deber de cuidado reforzado que Rafael Moreno Valle debió observar en la entrevista, por tener la calidad de servidor público.

Se dice que esas alegaciones son infundadas, porque en la resolución recurrida se hizo referencia expresa tanto a la calidad de servidor público del entrevistado como a la responsabilidad que éste tiene de conducirse con mesura. En efecto, en la parte conducente de la resolución impugnada, se puede leer lo siguiente:

...de la entrevista denunciada no se advierte una transgresión a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, ya que en un sistema democrático los servidores públicos están en aptitud de responder interrogantes y fijar posturas a pregunta expresa, sobre temáticas que los comunicadores o periodistas planteen, como es el caso, de aspectos que están presentes en la opinión pública o en las noticias, en particular, sobre la posible participación del ahora entrevistado en un proceso de selección partidista.

Pues, atendiendo al contexto del caso concreto y a la naturaleza de la entrevista, frente a aspectos de posible interés de la ciudadanía, difícilmente pueden evadirse interrogantes sobre hechos noticiosos, sin pasar por alto que los servidores públicos deben guardar mesura en sus posicionamientos; sin embargo, en este caso se respondieron cuestionamientos presentes en la opinión pública.

Así, en el presente caso, si bien en la entrevista se abordan temas relacionados con las funciones públicas del Gobernador del Estado de Puebla, o inclusive, con sus aspiraciones políticas, dada la relevancia pública del entrevistado, esto puede adquirir un interés general para la ciudadanía.

Cabe destacar que las referencias del entrevistado en relación a su posible participación de cara al proceso electoral del año 2018, a la experiencia que ha tenido como servidor público y a diversos tópicos sobre las actividades públicas que ha desempeñado, no fueron vertidas de manera unilateral, sino que su mención obedeció a preguntas específicas que el periodista estimó propicio preguntar sobre el particular, y ante las cuales, el entrevistado fijó su postura.

Al respecto, cobra relevancia que el periodista en varias ocasiones plantea las posibles adversidades u obstáculos a las aspiraciones del entrevistado, como los contendientes que tendría que enfrentar al interior y al exterior del partido al que pertenece, por lo que se puede colegir que no se realiza una exaltación de la figura del denunciado.

Por otra parte, de las probanzas que obran en autos se advierte que la entrevista de mérito se difundió en televisión una sola vez, sin que se pueda desprender algún otro elemento que conlleve a esta autoridad jurisdiccional a concluir que su difusión se efectuó de manera repetitiva y durante un periodo prolongado de tiempo, que hiciera presumir una posible simulación de la misma, que por su reiteración o sistematicidad le hiciera perder su naturaleza de genuino ejercicio periodístico, tal y como lo sostienen los promoventes.

(...)

Según puede verse, la responsable estimó que en el caso concreto Rafael Moreno Valle emitió sus declaraciones en el contexto de una entrevista, que constituye un genuino ejercicio periodístico, donde se le formularon preguntas que no podían ser evadidas fácilmente, en virtud de que se referían a temas que se encuentran presentes en la opinión pública y son de interés general, tales como el proceso electoral de dos mil dieciocho y las funciones del entrevistado como Gobernador del Estado de Puebla.

Bajo es lógica, la responsable estimó que las declaraciones emitidas por el servidor público denunciado se encontraron amparadas por el derecho a la libertad de expresión, en virtud de que la mesura y la responsabilidad con que debe conducirse, no impedían que hiciera públicas sus aspiraciones para participar en el proceso electoral para Presidente de la República.

Además, la sala especializada precisó que la entrevista realizada a Rafael Moreno Valle Rosas no podía sujetarse a las restricciones establecidas en el artículo 134 constitucional, en virtud de que no constituyó propaganda gubernamental, porque: (i) no se trató de un informe de labores (ii) ni se demostró la utilización de recursos públicos para llevar a cabo la entrevista.

Lo anterior demuestra que, adversamente a lo que se sostiene en los agravios, en la resolución recurrida se realizó un análisis de los hechos objeto de denuncia tomando en cuenta la

calidad de servidor público del denunciado Rafael Moreno Valle Rosas.

En ese mismo sentido, debe decirse que, a juicio de esta Sala Superior, las manifestaciones realizadas por Rafael Moreno Valle Rosas en la entrevista objeto de denuncia, no pueden calificarse como propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen; sino que deben considerarse como expresiones realizadas en el contexto de un ejercicio periodístico genuino amparado por la libertad de expresión.

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

I. Libertad de expresión y acceso a la información.

A. Generalidades.

Al resolver asuntos similares al presente¹¹, esta Sala Superior ha considerado lo siguiente:

¹¹ Ver ejecutoria dictada al resolver recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP 190/2016 y acumulado.

La libertad de expresión e información son derechos fundamentales de especial trascendencia para alcanzar, establecer y consolidar un sistema democrático.

El artículo 6º, párrafos primero y segundo¹², en relación con el 7º de la constitución¹³, prescriben *que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos; igualmente, establecen la inviolabilidad del derecho a difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, ninguna ley ni autoridad puede definirlos más allá de los límites previstos en el artículo 6º mencionado.*

El segundo párrafo del referido precepto 6º constitucional¹⁴, también prevé que *toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

¹² 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. [...].

¹³ 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.

¹⁴ Artículo 6o. [...]. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Incluso, en atención a su trascendencia, estas libertades se reconocen también en distintos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁵.

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

Esto es, sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas, de manera efectiva¹⁶.

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

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

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

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

Por ello, se ha considerado que los derechos fundamentales de expresión e información son especialmente relevantes en el ámbito político electoral, razón por la cual su protección debe maximizarse en el contexto del debate político y temas de interés público¹⁷.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸ ha considerado que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública, incluso, *conditio sine qua non* para que los partidos políticos y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente¹⁹.

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

En suma, la libre manifestación de las ideas y acceso a la información son libertades fundamentales de la organización

¹⁷ Véase la jurisprudencia: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*. Consultable en la página de internet www.te.gob.mx

¹⁸ En lo subsecuente, Corte IDH.

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

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

estatal moderna²¹, y condiciones imprescindibles para la consolidación del ideal estatal conocido como Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, aun cuando la libre manifestación de las ideas y el derecho a la información son libertades fundamentales, como cualquier otro derecho, no tienen una naturaleza absoluta, sino que sus límites están definidos por el alcance de otros derechos, valores o restricciones constitucionales expresas²².

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

Esto es, en términos generales, si bien los derechos fundamentales se anteponen y predicán universalmente para

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

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

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

todas las personas por su valor e importancia sustancial para el esquema del sistema jurídico mexicano, el propio sistema jurídico establece la posibilidad de que sean objeto de alguna limitación, bajo ciertas condiciones.

En atención a ello, esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales, incluidos los que tienen naturaleza político-electoral, no son absolutos ni ilimitados²⁴, sino que son susceptibles de estar sujetos a determinadas limitantes, siempre que sean condiciones legítimas, racionales y no desproporcionadas, para el ejercicio del derecho en cuestión.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵ también ha establecido que los derechos y prerrogativas contenidos en la Constitución son indisponibles, en tanto que ninguna ley o acto de autoridad puede desconocer su fuerza jurídica, porque de lo contrario, conduciría a la declaración de su inconstitucionalidad, *empero, no son ilimitados, ya que la propia Carta Magna u otras fuentes jurídicas secundarias por remisión expresa o tácita de aquélla, pueden establecer modalidades en su ejercicio*²⁶.

En específico, el artículo 6º de la Constitución autoriza límites genéricos a la libertad de expresión, *en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros,*

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

²⁵ En lo subsecuente, SCJN.

²⁶ Véase la Jurisprudencia del Pleno de la SCJN, P./J. 122/2009, consultable en la página de internet sjf.scjn.gob.mx.

*provoque algún delito, o perturbe el orden público*²⁷, y el artículo 7º constitucional, apunta que la libertad de difusión y, por tanto, a recibir u obtener información, también tiene límites, que no serán más que los mencionados (del primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución)²⁸.

Dichos límites, genéricamente, se actualizan cuando: **a)** se ataque la moral, **b)** se provoque algún delito, **c)** se perturbe el orden público, o **d)** se ataquen derechos de terceros²⁹. En ese sentido, pueden leerse distintos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano³⁰.

²⁷ **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...

²⁸ Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio...

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

²⁹ Véase la jurisprudencia emitida por el Pleno de la SCJN del rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES** Consultable en la página de internet: sjf.scjn.gob.mx.

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

a) *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
b) *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*

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

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

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[3...]

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

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

³⁰ Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio...

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

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

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

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

Las libertades de expresión e información, como se indicó, deben ser valoradas no sólo en la dimensión individual de la persona que genera o busca información, sino en la dimensión colectiva³², en la cual, los periodistas tienen una posición trascendental para generarla y a la vez permitir a la sociedad en general a recibir dicha información.

Esto es, la dimensión colectiva de las libertades de expresión e información proyecta una especial tutela sobre los

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

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

periodistas, porque la información que generan rebasa la idea de protección a los derechos de las personas en lo individual para expresarse o acceder a la información en lo particular, puesto que contribuye, de manera global, a la formación y al mantenimiento de una opinión pública informada y, por tanto, en condiciones de participar en la toma de decisiones de interés público, lo cual es imprescindible para una democracia representativa³³.

En ese sentido, este Tribunal en términos similares a la posición que ha sostenido la Primera Sala de la SCJN y la Corte IDH, asume el postulado de protección al periodista y el ejercicio de su labor, a través de entrevistas, reportajes, crónicas o paneles³⁴.

La SCJN, en tesis relevante³⁵, consideró: *si bien es de explorado derecho que la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, es importante destacar que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del*

³³ En relación a este último aspecto, véase la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Consultable en la página de internet: sjf.scjn.gob.mx

³⁴ Véase la ejecutoria del SUP-JDC-1578/2016, en la que se consideró: Por su parte, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana y la del Máximo Tribunal del país, porque al efecto ha sostenido que en el marco de un proceso electoral, **debe privilegiarse la interpretación a favor de la protección y potenciación del discurso político**, efectuado entre otros aspectos, en el libre ejercicio de una candidatura a un cargo de elección popular **contra las posibles interpretaciones restrictivas de tales libertades y de protección al periodismo**.

Sobre el tema, este órgano jurisdiccional ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, **entrevistas**, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de naturaleza electoral, a fin de dar a conocer situaciones atinentes a los aspirantes, candidatos o partidos políticos en el marco de un proceso electoral.

³⁵ LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.

vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción.

Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: **a)** son difundidas públicamente y **b)** con ellas se persigue fomentar un debate público.

La Corte IDH consideró fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca³⁶.

Doctrina que se desarrolló de manera paradigmática en el representativo caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, sentenciado el cuatro de julio de dos mil cuatro, en el que la Corte IDH, expresamente, sistematizó y desarrolló, sustancialmente y en lo conducente: **1)** el contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión; **2)** la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática; **3)** el rol de los medios de comunicación y del periodismo en relación con la libertad de

³⁶ Véase el caso *Ivcher Bronstein*, sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 150, en el que la Corte consideró fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca.

pensamiento y de expresión y **4)** las restricciones permitidas a la libertad de pensamiento y de expresión en una sociedad democrática.

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

117. Los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones⁹⁵. Los referidos medios, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan (Cfr. *Caso Ivcher Bronstein*, *supra* nota 85, párr. 149).

118. Dentro de este contexto, el periodismo es la manifestación primaria y principal de esta libertad y, por esa razón, no puede concebirse meramente como la prestación de un servicio al público a través de la aplicación de los conocimientos o la capacitación adquiridos en la universidad⁹⁶. Al contrario, los periodistas, en razón de la actividad que ejercen, se dedican profesionalmente a la comunicación social⁹⁷. El ejercicio del periodismo, por tanto, requiere que una persona se involucre responsablemente en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión garantizada en la Convención⁹⁸. ⁹⁶ *La colegiación obligatoria de periodistas*, *supra* nota 85, párr. 71. ⁹⁷ *Caso del periódico "La Nación"*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, considerando décimo (Cfr. *La colegiación obligatoria de periodistas*, *supra* nota 85, párrs. 72 y 74).

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

Además, la Corte IDH ha considerado que los periodistas y los medios de comunicación mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso³⁷. De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estimado que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático³⁸.

En ese sentido, se ha dicho que la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada,³⁹ y que la máxima posibilidad de información es un requisito para el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima y libre de ideas⁴⁰, pues el debate no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación⁴¹.

La importancia de la prensa y la calidad de los periodistas se explica por la *indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información* y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la

³⁷ Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos. 117 y 118.

³⁸ Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo. 46.

³⁹ Caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

⁴⁰ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo. 77.

⁴¹ Ídem, párrafo. 78.

libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva⁴².

En ese sentido, para el análisis del caso mexicano, cobran especial trascendencia, las Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado que la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales en la materia de los cuales México es parte, invitan a los Estados Miembros a trabajar para que los periodistas y trabajadores de los medios de difusión puedan desempeñar su función plena, libremente y en condiciones de seguridad, con miras a fortalecer la paz, la democracia y el desarrollo de éstos.

Así, en la resolución 21/12 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de septiembre de 2012 relativa a la seguridad de los periodistas, como en la diversa 24/15 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de septiembre de 2012, relativa al Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se decidió hacer de los periodistas y demás profesionales de los medios de difusión el grupo central al que fuera dirigida la tercera etapa del Programa Mundial de Protección.

Se han reconocido los riesgos específicos a que se enfrentan los periodistas en el ejercicio de su labor y se ha

⁴² Ibidem, párrafos. 31 y 32.

establecido que es indispensable una respuesta eficaz del Estado para su protección.

Ante tal situación, México cuenta con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas de prevención que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.⁴³

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

C. Ejercicio del derecho de libertad de expresión por parte de los servidores públicos.

⁴³ Artículo 1, párrafo primero. Asimismo, en dicha ley se define como periodistas a: *Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen*

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

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

En contrapartida, cuando el servidor público expresa ideas y difunde información vinculadas con la función que tiene encomendada, debe estimarse que sus actos se encuentran sujetos tanto a las restricciones genéricas ya referidas, como a ciertas restricciones específicas inherentes a su cargo.

Cierto, los servidores públicos electos democráticamente y, por ende, titulares de una soberanía delegada, son figuras públicas que, por su posición, se encuentran en constante escrutinio frente a la ciudadanía.

En virtud de tal posición, es frecuente que dichos servidores públicos sean invitados a programas de radio y televisión, a fin de ser entrevistados sobre temas de interés nacional.

Bajo ese contexto, en el ejercicio de la actividad periodística, los entrevistadores pueden realizar cualquier tipo de preguntas, pues, como ya se dijo, su actividad se encuentra protegida por la libertad de expresión y el derecho de informar a las audiencias.

En cambio, los servidores públicos tienen la obligación constitucional de conducirse con prudencia discursiva, a fin de que su actuar no rompa con los principios de neutralidad e imparcialidad impuestos constitucionalmente. Esto es, el servidor público debe evitar que sus manifestaciones se traduzcan en expresiones que busquen favorecer o perjudicar a un partido político, o que presenten como una opción política para futuros cargos de elección popular, al darles una forma de publicidad encaminada a lograr tal fin, pues ello sería contrario al principio constitucional de equidad en la contienda electoral.

Respecto del deber de neutralidad del servidor público, debe decirse que éste deriva del mandato constitucional contenido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, que establece que la elección de los representantes populares debe realizarse en elecciones libres, lo que comprende la libertad en la formación de la opinión del electorado.

Por otra parte, el deber de imparcialidad que deben observar los servidores públicos se encuentra previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, pues en las referidas porciones normativas se prevén expresamente: **(i)** la obligación de los servidores públicos de aplicar con

imparcialidad los recursos públicos de que disponen por razón de su investidura y **(ii)** la prohibición de utilizar la propaganda gubernamental para hacer promoción personalizada de su imagen.

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

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

Cabe mencionar que, las obligaciones antes referidas no son exclusivas del sistema jurídico mexicano, pues, al analizar la situación de los servidores públicos en otras latitudes, se aprecia la tendencia de imponer al servidor público las obligaciones de conducirse con neutralidad e imparcialidad, con el fin de respetar la equidad en las contiendas electorales.

En efecto, tocante al tema que aquí se trata, el Tribunal Constitucional alemán (BVerfGE 44, 125), se ha pronunciado en el sentido de que los funcionarios públicos tienen prohibido constitucionalmente identificarse, en el ejercicio de sus funciones y mediante el ejercicio de recursos públicos, con

partidos políticos o candidatos, sobre todo con mensajes que influyan en la opinión del electorado.

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

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

Bajo ese contexto, conforme al modelo de comunicación política y otras regulaciones aplicables en nuestro país, las manifestaciones realizadas por los servidores públicos tienen un impacto relevante en la ciudadanía, por lo que deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contienda electoral.

Sobre todo, deben evitarse conductas reiteradas y sistemáticas que impliquen una sobre-exposición del servidor

público en cuestión, con un efecto equiparable al de la propaganda gubernamental personalizada prohibida constitucionalmente (sobre esto se ahondará más adelante), cuya finalidad primordial sea posicionar al funcionario para un cargo de elección popular.

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

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

Además, debe tenerse presente que el artículo 134, en sus párrafos séptimo y octavo, establece como medios para garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad en la función pública: (i) la utilización imparcial de recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y (ii) la prohibición de propaganda personalizada, pues

de acuerdo a la experiencia son los que con mayor frecuencia se presentaron en el pasado y que el poder revisor de la constitución busca inhibir.

II. Propaganda gubernamental con promoción personalizada de un servidor público como infracción a las leyes electorales.

Esta Sala Superior, en distintas ejecutorias⁴⁴, ha sostenido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

De esta manera, para que las expresiones emitidas por los servidores públicos en algún medio de comunicación social sean consideradas como propaganda gubernamental, se debe analizar a partir de su contenido o elemento objetivo y no sólo a partir del elemento subjetivo.

Es decir, puede existir propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje, esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos

⁴⁴ Al respecto, pueden consultarse las ejecutorias emitidas en los expedientes identificados con claves SUP-RAP-74/2011 y acumulados y SUP-REP-156/2016.

por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad **y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.**

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

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA. En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para

estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo⁴⁵.

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

Por lo tanto, siguiendo los lineamientos que esta Sala Superior ha fijado sobre los referidos temas, enseguida se analiza la entrevista que le realizó Joaquín López Dóriga a Rafael Moreno Valle Rosas el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

Análisis del caso concreto

El contenido de la entrevista objeto de denuncia es el siguiente:

Entrevista de 22 de noviembre Conductor y entrevistador: Joaquín López Dóriga Velandia Entrevistado: Rafael Moreno Valle Rosas, Gobernador del Estado de Puebla Programa: Chapultepec 18	
CONTENIDO	IMÁGENES REPRESENTATIVAS

⁴⁵ Quinta Época. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

Joaquín López Dóriga Velandia: *Esta noche le agradezco al Gobernador panista de Puebla, Rafael Moreno Valle, que haya tenido la confianza de venir a este estudio Chapultepec 18, Gobernador muchas gracias, buenas noches.*



Rafael Moreno Valle Rosas: *Qué tal, muy buenas noches Joaquín.*



Joaquín López Dóriga Velandia: *Gracias por venir.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Gracias por el espacio y la oportunidad.*



Joaquín López Dóriga Velandia: *Al contrario Gobernador, y además dije gobernador panista, a ti te postularon... ¿qué partido es?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Nueva Alianza, PAN, PRD y en ese momento Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano.*



Joaquín López Dóriga Velandia: *Entonces está mal que te diga gobernador panista, no es exacto ¿o sí?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Bueno, soy militante del PAN, soy miembro activo del PAN desde 2006 donde fui candidato a Senador de la República por el Partido Acción Nacional, sin embargo construimos una alianza electoral para poder lograr la alternancia por primera vez en la historia de Puebla y la convertimos en un gobierno de coalición, me parece algo muy importante porque tomamos las mejores prácticas de los diferentes institutos políticos, no fue simplemente una alianza con el objetivo único de sacar al PRI de casa en Puebla...*



Joaquín López Dóriga Velandia: *No fue una... eso... ¿no fue como han sido las alianzas electorales?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *No, logramos tomar propuestas muy completas y te las platico por ejemplo...*



Joaquín López Dóriga Velandia: *No, nada más dime una.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *La red Urbana de Transporte Articulado, fue el Metrobus en Puebla, esencialmente lo tomamos del D.F., de Nueva Alianza tomamos el Programa de Capacitación Magisterial, la entrega de computadoras a los mejores alumnos con promedios más destacados, del PAN los parques industriales, en fin.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Si, pero déjame hacerte la pregunta que te quiero hacer y que le hice hace una semana, aquí estuvo Margarita Zavala y ella me contestó que sí, te voy a preguntar, hace diez años en este estudio se lo pregunté a Felipe Calderón, y me dijo que sí, hace cuatro años le pregunté en otro estudio aquí en televisa a Enrique Peña Nieto y me dijo que sí, también se lo pregunté a Andrés López Obrador, hace diez, y hace cuatro años, y me dijo que sí, ¿Tú quieres ser presidente de México, sí o no?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Sí, y te voy a decir porqué, estoy convencido de que el país hoy atraviesa un momento extraordinariamente complejo, en materia económica, de seguridad y considero que las circunstancias no permiten ni la improvisación, ni aprender sobre la marcha, se requiere excedencia probada, tanto en el sector público, como en el sector privado, hoy la situación financiera internacional y particularmente nuestra relación comercial con los Estados Unidos, requiere un conocimiento de cómo operan los mercados, de quienes son los inversionistas institucionales, de cómo se genera confianza, de cómo se hacen negociaciones comerciales.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¿y tú sabes todo eso?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Sí Joaquín, yo antes de entrar a la política, fui vicepresidente para uno de los bancos más*



grandes del mundo.

Joaquín López Dóriga Velandia: ¿Cuál?

Rafael Moreno Valle Rosas: *Dresdner Kleinwort Benson, y fui vicepresidente para toda América Latina, desde Nueva York, estaba trabajando en Wall Street, antes de entrar como Secretario de Finanzas y Desarrollo Social de Puebla. Cuando tomé esa decisión Joaquín, de dejar una carrera muy exitosa en el sector financiero internacional por regresar a mi estado y a mi país, a poner en práctica todo lo que aprendí en mis estudios de carrera y de posgrados en los Estados Unidos, fue una decisión de vida, y precisamente por eso, hoy quiero ser presidente, porque ya he sido diputado local, diputado federal, senador y hoy gobierno el quinto estado más poblado del país.*

Joaquín López Dóriga Velandia: A ver, pero no te va a dejar pasar Ricardo Anaya.

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira, vamos a competir, y lo que hemos estado exigiendo es que haya reglas claras, piso parejo, equidad en la contienda, para poder garantizar al término de la misma, la unidad, que es la única forma en que vamos a tener la fuerza que nos del cambio que México necesita.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Si, eso suena padrísimo, pero de todos modos, no te va a dejar pasar Ricardo Anaya, como en su momento no va o dejar pasar a Margarita Zavala.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Insisto Joaquín, vamos a estar en un diálogo al interior del partido para garantizar que no haya un árbitro que también sea jugador...*

Joaquín López Dóriga Velandia: ¡Lo está haciendo!

Rafael Moreno Valle Rosas: *Un juez que sea parte en el sentido...*



Joaquín López Dóriga Velandia: *Lo está habiendo, un árbitro que es jugador, un juez que es parte, un presidente del PAN que es precandidato...*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Nunca se había dado en la historia del partido, y por ello creo que es momento de definiciones y de garantizar equidad en la contienda, y de lo contrario, esta gran oportunidad que hoy el PAN tiene de representar el cambio que México necesita se va a perder, se va a esfumar porque la unidad, es el primer paso hacia la victoria.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¿Qué le dirías esta noche a Ricardo Anaya?, porque seguramente al saber que estás aquí te está viendo.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira Joaquín, nosotros en el Partido Acción Nacional, tenemos normas y básicamente, debemos ser muy respetuosos, con nuestras dirigencias de partido, es parte de los estatutos y en ese sentido vamos a buscar que los acuerdos se construyan en nuestra Comisión Política Nacional, de la cual soy miembro de la Comisión Permanente, es decir tenemos espacios en donde yo espero que se agote la discusión, yo confío en la sensatez, yo confío en la capacidad de construcción, que podamos tener quienes tenemos legítimas aspiraciones a buscar la candidatura a la Presidencia de la República.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¡Ay!, este... o eres muy político, o eres muy político, porque estoy oyendo un discurso como muy diplomático, ante una actitud nada diplomática del presidente del PAN*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira Joaquín, creo que vamos a tratar de agotar las instancias, ya vi algunas señales positivas, en términos de que pudiéramos aparecer en los spots, me parece que es un principio, porque obviamente la inequidad se refleja en muchos otros aspectos técnicos al interior del partido, que estaremos*



discutiendo y dirimiendo, sin embargo, lo que te puedo decir es que jamás he perdido una elección, ni interna ni constitucional, entonces siempre me han descartado, siempre me han dicho que si voy abajo en las encuestas, me gusta venir de atrás, porque caballo que alcanza gana.

Joaquín López Dóriga Velandia: *O sea, esto es con los atentos saludos para Ricardo Anaya, caballo que alcanza gana. ¿Ya lo alcanzaste?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Bueno habría que estar haciendo mediciones, pero lo que si te puedo asegurar es que particularmente una vez que concluya mi encargo en el gobierno de Puebla y que pueda estar de tiempo completo trabajando, acercándome a la militancia, sobre todo contrastando propuestas, me parece que cuando estamos hablando del espacio de responsabilidad más importante de este país, se requiere conocer, cuál es la experiencia de cada uno de quienes tienen aspiración, tu cuando buscas trabajo lo primero que te piden es tu curriculum, dónde estudiaste, que calificaciones sacaste, donde has trabajado, qué logros has tenido, quiénes han sido tus jefes y que opinan de ti, me parece que eso es algo muy importante y ahí yo estoy listo para contrastar mi experiencia y mis resultados con cualquiera al interior y hacia afuera.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¿Tú eres más capaz que Anaya y que Margarita?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Ellos tendrán que exponer sus... capacidades, es su reto, su oportunidad...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Sí no, pero te preguntó...*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Ellos tendrán que exponer sus capacidades, es su reto, su oportunidad...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¿Tú eres más capaz que López Obrador?*



Rafael Moreno Valle Rosas: *Yo te podré decir de lo que yo he logrado, insisto si tú ves con Andrés Manuel, su propuesta, ahí tenemos en el PAN, que presentar una opción de cambio, porque el país quiere cambio, de eso no tengas duda, sin embargo hay dos caminos, un cambio como el que vimos en Venezuela y que al principio la gente aplaudía y festinaba y era una panacea y hoy, hay colas para poder adquirir un producto básico, porque no puedes ni en un familia ni en un gobierno, gastar más de lo que ingresa, y en ese sentido, simplemente habría que sacar una calculadora e ir sumando todos los planteamientos que hace Andrés Manuel López Obrador, para darnos cuenta que se generaría un déficit terrible y además esto, en un entorno, donde hay una caída del precio del petróleo, una caída de los ingresos públicos, donde tienes un riesgo inminente.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Pero él dice que con el combate a la corrupción va a sacar el dinero.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Esa es la frase que ha venido utilizando, sin embargo, no es un asunto así de sencillo, tienes que actuar con responsabilidad, tú imagínate que pasa con los mercados que están valorando, precisamente el tipo de propuestas y la estabilidad macroeconómica que nuestro país relativamente ha mantenido, realmente hasta hace poco no habíamos vivido las devaluaciones, que antes enfrentábamos cada seis años, tú recuerda desde Echeverría, López Portillo...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Setenta y seis, ochenta y dos, ochenta y cinco, noventa y cuatro.*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Es correcto, y habíamos logrado estabilidad, pero falta crecimiento económico, nos hace falta que México pueda traducir una estabilidad macroeconómica en un crecimiento*



sostenible.

Joaquín López Dóriga Velandia: *Estamos en un momento diferente, pero a ver, primero, había un tweet que decía que... ¿vas a dejar ciento cincuenta mil millones de pesos de deuda?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira, yo quiero decirte, es un dato que no es para debate, hay que entrar a la página de la Secretaría de Hacienda, ahí viene cuanto debe cada estado, cuando yo llegué al gobierno en dos mil once, debíamos nueve mil cien millones de pesos, hoy el estado de Puebla tiene una deuda de ocho mil seiscientos millones, hemos mejorado nuestras calificaciones con Standard & Poor's, con Fitch, con Moody's, somos de los estados más sólidos financieramente y el único estado de la república y lo pueden revisar, que durante esta administración redujo su deuda con respecto a lo que recibió.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Ahora dime una cosa, estamos viendo que ganan los panistas que dicen: "voy a meter a la cárcel al actual gobernador", estamos viendo hechos inéditos. En este momento, el retrato de este momento es inédito, hay dos gobernadores priístas en la cárcel, tres si nos vamos a Villanueva que está en Nueva York que desde tiempos... detenido en tiempos de Ernesto Zedillo, pero de este sexenio está en la cárcel el exgobernador priísta de Tabasco, un exgobernador priísta de Michoacán, hay dos gobernadores del PRI, ahora uno ni siquiera es priísta, Duarte, prófugos por los que se ofrece una recompensa, hay un gobernador, exgobernador del PAN, Padrés de Sonora en la cárcel, ese es el panorama de hoy, ¿tú cómo lo ves? ¡Tú vas a ser exgobernador en febrero!*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira, afortunadamente en Puebla la transformación se ve, el cambio se vive y en este sentido los indicadores, cualquiera, de INEGI en términos de crecimiento, de*



IMSS en términos de generación de empleos, de CONEVAL en términos de combate a la pobreza, de calidad educativa con las evaluaciones que hace el gobierno federal como planea en donde Puebla pasó del lugar 24 cuando llegué al gobierno en matemáticas al primer lugar nacional, de 23 en español al segundo lugar nacional, en la evaluación que se presentaron resultados hace dos semanas, en términos de salud, el seguro popular en donde éramos el lugar 29 hoy tenemos cobertura universal, las obras de infraestructura simplemente el segundo piso es el proyecto más importante y es una concesión estatal, es decir, es un activo del Estado, cuando termine el periodo de la concesión los ingresos van a ser para el Gobierno de Puebla, entonces, Joaquín, creo que hoy sin duda estamos viviendo tiempos complejos que desgraciadamente mucha gente ha dejado de creer en la política, en los políticos, en los partidos, que las noticias que estamos observando, que a través de los medios de comunicación, las circunstancias que ponen a exgobernadores o a exfuncionarios en actos de corrupción, por supuesto que impactan en el ánimo social y por supuesto también que generan un reto enorme en términos de recuperar la confianza. Yo cuando llegué a Puebla encontré un Estado con deuda, en donde las inversiones en vez de llegar a...

Joaquín López Dóriga Velandia: *Sí, pero no tocaron a tu antecesor, ¿eh!*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira, si tú revisas todos los casos que hoy comentas, la PGR es la que ha actuado, no las procuradurías estatales o las fiscalías, por una sencilla razón, no tienes los elementos que te lo permitan, ningún gobernador firma las acciones...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Incluso, incluso Felipe Calderón como candidato en Puebla dijo: lo voy a meter a la cárcel cuando sea presidente y no lo tocaron ¿eh!*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Bueno, él sí*

manejo a la PGR, yo no... yo no manejo más que la fiscalía o la procuraduría del Estado, ahora ya ni siquiera porque se convirtió en fiscalía, pero sí metimos a la cárcel al Secretario de Salud Mario Marín, está prófugo el Secretario de Obras Públicas de ese gobierno, está hoy preso el Secretario de Medio Ambiente del gobierno de Marín, es decir, actuamos, hay acciones contra otros funcionarios y hemos actuado siempre con apego a la ley, y sobre todo con mucha firmeza para sancionar la corrupción, porque consideramos que la impunidad es lo que ofende a la sociedad, el que pueda un delincuente actuar sin ser sancionado o un corrupto robar sin que haya un castigo.

Joaquín López Dóriga Velandia: *Bien, entonces, termino con lo que empecé ¿Sí quieres ser presidente de México?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Sí Joaquín, y vamos a trabajar para ello por supuesto dentro de lo que marca la ley y en los tiempos que determine el partido.*

Joaquín López Dóriga Velandia: *¿Y te consideras el mejor candidato de todos?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Mira...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Bueno, ¿el más preparado como me dijiste? Dímelo, ¿sí o no?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Yo expondré... Yo expondré...*

Joaquín López Dóriga Velandia: *A ver, ¿te consideras el mejor preparado?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Sin duda, te diría que tengo la trayectoria más reconocida, que tengo la experiencia y sobre todo, hemos demostrado, lo que hemos hecho en Puebla, que sí se puede cambiar para bien la vida de un estado, que si puedes pasar de los últimos a los primeros lugares, en educación, en salud, en infraestructura en la generación de*

empleos.

Joaquín López Dóriga Velandia: *Si puede pasar, pero si Ricardo Anaya no te deja pasar ¿pensarías en una candidatura independiente?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *De ninguna manera Joaquín, yo quiero decirte que milité en el Partido Acción Nacional, me parece que sería un despropósito dividirnos, que cualquier persona que aspire a ser candidato o candidata del PAN, debe prácticamente firmar un documento y decir vamos a entrar a un proceso interno, porque lo que yo si exijo es que haya un proceso interno, que se respete la decisión de la militancia, porque son los militantes los que cuidan las casillas, los que van a tocar de puerta en puerta, hay que respetarlos, hay que dejar que ellos tomen la mejor decisión, yo por supuesto estaré acercándome, estaré compartiendo mis experiencias, pero siempre aceptando la última palabra que deben de tener los panistas, y antes de entrar a la contienda, yo estoy dispuesto a suscribir, y creo que debemos suscribir todos un compromiso de unidad que si el resultado no favoreciera a algunos de los que participamos, podamos sumarnos y además, no solamente de palabra sino realmente alinear los proyectos de cada uno de nosotros en torno o un proyecto ganador para el PAN, pero sobre todo para México*

Joaquín López Dóriga Velandia: *Bien muchas gracias, ¿el PRI no va a ganar la presidencia?*

Rafael Moreno Valle Rosas: *Yo considero que hoy el PAN tiene todas las perspectivas para poder ganar la presidencia, consideró también que el PRI por estar en el gobierno, por la circunstancia que se vive y el deseo de cambio, consideró que sería muy difícil que pueda ganar la presidencia me parece que va a haber una opción de cambio y la gente tendrá que elegir entre un cambio responsable y que la fuerza del cambio me parece que debe ser el PAN, un cambio*

<p><i>que garantice estabilidad económica pero sobre todo el combate a la pobreza a través de la generación de la riqueza, no podemos estar dando el pescado como otros proponen a la gente sino enseñarla a pescar.</i></p> <p>Joaquín López Dóriga Velandia: <i>Muchas gracias Rafael por estar aquí esta noche.</i></p> <p>Rafael Moreno Valle Rosas: <i>Gracias Joaquín</i></p> <p>Joaquín López Dóriga Velandia: <i>Rafael Moreno Valle, Gobernador de Puebla que como usted escucho, quiere ser presidente de México y se considera el más preparado para serlo. Gracias.</i></p>	
--	--

Pues bien, una vez examinada la entrevista, se considera que ésta no puede considerarse propaganda gubernamental con promoción personalizada de la imagen de Rafael Moreno Valle, quien en aquel momento tenía el cargo de Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por las siguientes razones:

(i) La entrevista goza de la presunción de ser un ejercicio periodístico genuino y esa presunción no fue desvirtuada durante el procedimiento de origen.

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

En el caso de los actos realizados por las personas de derecho privado, las codificaciones respectivas recogen ese principio, estableciendo que se presume la buena fe de la persona o personas que llevaron a cabo el acto respectivo; de modo que, si alguien se encuentra interesado en que se declare que un acto se realizó de mala fe, entonces debe asumir la carga de desvirtuar la presunción legal de buena fe, aportando los elementos de convicción que evidencien la mala fe que alegue.

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

Pues bien, observando el principio de que se trata, debe decirse que los ejercicios periodísticos en los que interviene un servidor público (como el que se analiza en el caso) deben considerarse genuinos o auténticos, salvo prueba en contrario. De este modo, si alguien se encuentra interesado en que se declare que un ejercicio periodístico es simulado o fraudulento, debe asumir la carga demostrar sus aseveraciones.

Sobre esa premisa, debe decirse que, en el caso concreto, las pruebas recabadas durante el proceso fortalecen la presunción de que la entrevista objeto de denuncia es un

ejercicio periodístico genuino, en lugar de desvirtuar esa presunción.

En efecto, de acuerdo con las constancias de autos, la entrevista de que se trata se llevó a cabo dentro del programa *Chapultepec 18*, que formaba parte de la programación habitual de Televisa en la época en que se realizó.

De igual manera, las constancias de autos revelan que el conductor de ese programa (Joaquín López Dóriga) solía invitar a ciertas personas que consideraba de interés, a quienes entrevistaba, usando un formato o dinámica de preguntas y respuestas, similar al que empleó al entrevistar a Rafael Moreno Valle Rosas.

Además, quedó acreditado que Rafael Moreno Valle acudió al mencionado programa televisivo por invitación del comunicador Joaquín López Dóriga.

Todos los elementos antes mencionados, robustecen la presunción de que la entrevista objeto de denuncia se realizó como parte de un auténtico ejercicio periodístico.

En contrapartida, la presunción de que se habla no se vio desvirtuada durante el procedimiento de investigación, pues con las pruebas desahogadas, no se generaron ni siquiera indicios de que la entrevista hubiera sido contratada u ordenada por el entonces Gobernador del Estado de Puebla; tampoco existen

indicios de que se hubieran utilizado recursos públicos para la realización de la mencionada entrevista.

Por lo tanto, la sala especializada procedió correctamente al considerar que la entrevista objeto de denuncia es un ejercicio periodístico genuino.

(ii) El contenido del mensaje no constituye propaganda gubernamental con promoción personalizada del servidor público entrevistado.

Se precisó en los párrafos precedentes que la propaganda gubernamental puede configurarse, incluso en aquellos casos en que no sea suscrita, difundida u ordenada por un ente oficial, pues ese tipo de propaganda puede configurarse en el supuesto de que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, **siempre y cuando, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.**

De igual modo, se precisó que uno de los elementos fundamentales de la promoción personalizada de los servidores públicos es el objetivo, que se configura cuando el contenido del mensaje resulta contrario a las disposiciones normativas que rigen la difusión de la propaganda gubernamental.

Pues bien, siguiendo las directrices antes indicadas, se considera que en el caso concreto las manifestaciones realizadas por Rafael Moreno Valle Rosas son expresiones realizadas dentro de un ejercicio periodístico genuino, que no se traducen en propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen.

Se afirma de esa manera, porque del examen integral de las preguntas y respuestas que conforman la entrevista, se advierte que el tema central abordado por el periodista fue el referente a si el entrevistado (Rafael Moreno Valle) tiene interés en competir en la próxima elección para Presidente de la República.

La postura del entrevistado respecto de ese tema fue que sí se encuentra interesado en participar en la mencionada elección.

Ahora bien, como el mismo recurrente lo reconoce expresamente en sus agravios, la posición que asumió el entrevistado, al aceptar que está interesado en la referida elección, se encuentra ajustada a Derecho, pues no hay disposición que prohíba a los servidores públicos manifestar su interés por ocupar un cargo público diverso.

Sobre la base que se ha establecido, debe decirse que las cuestiones referentes a las cualidades personales que Rafael Moreno Valle considera tener para ocupar el cargo, así como la mención de algunos de los que considera logros del gobierno

que encabezaba en aquel momento, constituyen temas secundarios o accesorios que necesariamente están relacionados con el tema principal de la entrevista, consistente en su interés por competir en la elección para Presidente de la República.

Es decir, si dentro de un ejercicio periodístico, una persona acepta tener aspiraciones para ocupar un cargo público, es altamente previsible y lógico que el entrevistador lo cuestionará acerca de los méritos que considera tener para ocupar el cargo al que aspira.

Ahora, es verdad que el entrevistado puede contestar las preguntas que se le formulen como considere conveniente, o incluso negarse a contestarlas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

Si el entrevistado hace alusión a las que considera son sus cualidades y méritos personales, tales referencias no pueden calificarse de ilegales, porque no hay disposición que prohíba a las personas (incluidos los servidores públicos) expresar libremente las cualidades y/o méritos que consideren tener para ocupar un determinado cargo de elección popular.

Por otra parte, si el entrevistado es un servidor público (como en la especie) y hace referencia a lo que considera como logros de su gobierno, tales manifestaciones deben analizarse puntualmente, con el fin de determinar si sus expresiones forman parte del ejercicio periodístico en el que interviene, o si

constituyen un mensaje de propaganda gubernamental con promoción personalizada, violatoria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Con esto, quiere dejarse en claro que las referencias que realice un servidor público a lo que califica como logros de gobierno no siempre constituyen una infracción a las normas electorales, pues ello dependerá del contexto en el que se emitan y de la finalidad que pueda advertirse en el discurso.

Bajo esa lógica, debe decirse que es verdad que en la entrevista que se analiza Rafael Moreno Valle hizo algunas referencias a lo que considera éxitos de su gobierno, tales como la implementación de una red urbana de transporte articulado, programas de capacitación magisterial, entrega de computadoras en escuelas, la solidez financiera del Estado de Puebla, la reducción de la deuda pública, el combate a la pobreza, así como mejoras en la calidad educativa y en los servicios de salud.

Sin embargo, debe destacarse que esas referencias son sumamente superficiales y tangenciales al tema central de la entrevista (la intención del entrevistado de participar en la próxima elección presidencial).

En consecuencia, las referencias a los mencionados temas no pueden considerarse como propaganda gubernamental con promoción personalizada, porque fueron realizadas como parte del ejercicio periodístico que se analiza.

Lo anterior es así, porque, adversamente a lo que afirma el recurrente, el entrevistado no distorsionó las preguntas que le formuló el entrevistador, con el fin de resaltar sus cualidades o logros. Por el contrario, las respuestas dadas por el servidor público son congruentes con las preguntas que se le realizaron y se mantuvieron dentro de una línea discursiva amparada por el derecho a la libertad de expresión.

Dicha conclusión cobra más fuerza si se tiene en cuenta que en la entrevista se trataron otros temas secundarios a la cuestión central, tales como los aparentes conflictos habidos al interior del partido político al que pertenece el entrevistado, la posición que han asumido otras personas que presumiblemente están interesadas en participar en la elección presidencial, los problemas legales que enfrentan algunos exgobernadores, una presunta situación de impunidad respecto de actos supuestamente cometidos por el exgobernador de Puebla Mario Marín, el perfil que debe tener el Presidente de México, el éxito que han tenido las alianzas entre diferentes fuerzas políticas, la posibilidad de conformar nuevas alianzas, etcétera.

Es por todo lo anterior que se considera que las manifestaciones realizadas por Rafael Moreno Valle en la entrevista objeto de denuncia no constituyeron propaganda gubernamental con promoción personalizada del servidor público entrevistado.

(iii) Las manifestaciones realizadas por el servidor público entrevistado deben considerarse dentro de los límites del derecho a la libertad de expresión, pues no se advierte que haya inobservado los deberes constitucionales de neutralidad e imparcialidad.

Del análisis de la entrevista, cuyo contenido se reprodujo en un apartado precedente, no se advierte que el entonces Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle Rosas, haya realizado expresiones con el fin de favorecer o perjudicar a un partido político, o a algún aspirante o candidato a un cargo de elección popular. En el mismo sentido, las manifestaciones del entrevistado tampoco pueden considerarse como la propuesta concreta de una opción política hacía el futuro.

Esto es así, porque, como se ha visto, el hilo conductor de la entrevista fue el interés del entrevistado de contender en las elecciones para Presidente de la República, haciendo referencias superficiales y tangenciales a cuestiones accesorias al tema central, tales como los problemas internos del partido político al que pertenece; el perfil que, en su opinión, debe tener el Presidente de México; algunas características personales que considera como cualidades; algunos de los que estima son logros de su gobierno, etcétera.

Sin embargo, esas manifestaciones no constituyen un posicionamiento a favor o en contra de algún partido político, aspirante o candidato; tampoco constituyen la presentación de

una opción política concreta a futuro, porque no se presentaron plataformas políticas, programas concretos de acción, o cualquier otro elemento semejante que pudiera evidenciar, objetivamente, la intención del entrevistado de presentarse ante el público como una opción política a futuro.

Es más, uno de los temas accesorios que fueron abordados con mayor amplitud en la entrevista fue el referente a los obstáculos que presumiblemente enfrentaría Rafael Moreno Valle en caso de participar en la contienda interna de su partido, pues el periodista le afirmó al entrevistado, en más de una ocasión, que el actual Presidente del Partido Acción Nacional (Ricardo Anaya) *“no lo dejará pasar”* (es decir, que no lo dejará ser candidato a la Presidencia de la República).

Esta última circunstancia es relevante, porque, si dentro del ejercicio periodístico se hicieron notar los obstáculos que, según el periodista, debe enfrentar Rafael Moreno Valle, incluso para obtener la candidatura por parte de su partido, entonces no puede considerarse que en ese ejercicio periodístico el entrevistado se estuviera presentando ya como una opción política concreta a futuro.

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

En el mismo sentido, se considera que en el caso concreto no se acreditó que Rafael Moreno Valle hubiera dejado de

observar su deber constitucional de actuar con imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos a los que tenía acceso con motivo del encargo que desempeñaba. Esto es así, porque, como se precisó en los párrafos anteriores, en el caso no se demostró **(i)** la utilización de recursos públicos para llevar a cabo la entrevista ni **(ii)** la existencia de propaganda gubernamental con promoción personalizada de su imagen.

Como consecuencia de lo anterior, al no estar acreditada la inobservancia de los deberes constitucionales de neutralidad e imparcialidad, no puede considerarse violado el principio de equidad en la contienda electoral.

Por otra parte, en los agravios segundo y tercero, el recurrente alega que fue incorrecto que la autoridad responsable dejara de examinar hechos notorios, como son los diversos procedimientos que se han instaurado en contra de Rafael Moreno Valle Rosas, por hechos similares a los que aquí se analizan, es decir, propaganda personalizada del mencionado servidor público.

Sigue diciendo el inconforme, que, si se hubieran examinado correctamente todos los hechos notorios antes mencionados, se habría tenido por acreditado que el denunciado Moreno Valle Rosas ha incurrido en una conducta sistemática de promoción personalizada, con el fin de posicionarse políticamente con miras a la elección para Presidente de la República.

El disidente también explica, que la autoridad responsable no podía dejar de analizar la conducta sistemática antes referida, bajo el argumento de que el denunciante no aportó los elementos necesarios para ello, pues la sistematicidad alegada se funda en hechos que son de su conocimiento.

Los argumentos que se acaban de sintetizar son inoperantes, porque parten de una premisa que fue desestimada previamente en esta sentencia.

En efecto, los motivos de disenso del recurrente se sustentan en la premisa esencial de que la conducta desplegada por Rafael Moreno Valle en la entrevista que le realizó Joaquín López Dóriga constituye propaganda personalizada contraventora del octavo párrafo del artículo 134 constitucional y que el servidor público denunciado ha realizado otros actos similares, que evidencian una sistematicidad.

Bajo ese contexto, si en las consideraciones precedentes se llegó a la conclusión de que la conducta de Rafael Moreno Valle en la entrevista objeto del procedimiento especial sancionador de origen no es constitutiva de infracción; entonces, esa conducta no puede relacionarse válidamente con otros hechos atribuidos al denunciado, para concluir que existe la sistematicidad alegada.

Es decir, con independencia de que hubieran existido otros procedimientos sancionadores en contra de Rafael Moreno Valle, lo cierto es que la conducta que aquí se examina, al no

haber sido declarada como ilícita, no puede asociarse a los demás hechos denunciados como ilícitos.

Máxime, si se tiene en cuenta que esta Sala Superior, en sesión pública de quince de febrero del año en curso, resolvió los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-190/2016 y SUP-REP-191/2016 (acumulados), confirmando la resolución mediante la cual la sala especializada declaró inexistentes las infracciones que se le atribuyeron a Rafael Moreno Valle por hechos similares a los que se analizaron en esta resolución (es decir, su participación en otras dos entrevistas televisivas y la difusión de cierta información a través de una página de internet).

Finalmente, debe hacerse notar que no pasó inadvertido para esta Sala Superior que en la denuncia con la que inició el procedimiento especial de origen se afirmó que las manifestaciones de Rafael Moreno Valle, en la entrevista de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, también configuran infracciones a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución General, así como del precepto 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁶, porque:

(i) Se difundieron logros de gobierno fuera del periodo permitido por la ley y traspasando el ámbito territorial respectivo.

⁴⁶ En lo subsecuente, LGIPE.

(ii) Se realizaron actos anticipados de campaña y precampaña.

Sin embargo, sobre esos aspectos, debe indicarse que, al dictar la resolución impugnada, la sala especializada estimó que las manifestaciones realizadas por Rafael Moreno Valle en la entrevista objeto de la denuncia no actualizan ninguna de las dos infracciones mencionadas, exponiendo para ello, las razones medulares siguientes:

Respecto de la alegada difusión ilegal de logros de gobierno:

Como se precisó, no se advierte que existan elementos para determinar que mediante las expresiones denunciadas se hubiese vulnerado el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de las Constitución Federal, así como el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General, ya que la entrevista denunciada no constituye propaganda gubernamental sujeta a las referidas restricciones constitucionales y legales, pues no forma parte de un informe de labores, sino que se trata de un auténtico ejercicio periodístico, a través del cual el Gobernador del Estado de Puebla abordó temas de interés general, aunado a que no se demostró que se utilizaran recursos públicos de dicha entidad federativa para llevar a cabo la entrevista.

En cuanto a los actos anticipados de precampaña y campaña atribuidos al denunciado:

... en la entrevista estudiada no se observan expresiones, palabras o manifestaciones que tengan como propósito hacer un llamado al voto a favor o en contra de determinado candidato o partido político, la presentación de alguna precandidatura o candidatura o la presentación de propuestas de campaña específicas, por lo cual no se puede considerar que se hayan cometido actos anticipados de precampaña o campaña por parte del servidor público denunciado, puesto que la sola referencia al proceso electoral del 2018, así como a sus aspiraciones políticas personales de frente a dicha contienda, a

pregunta expresa, obedeció a un ejercicio informativo libre y auténtico, de ahí que no tengan el carácter de actos susceptibles de actualizar las referidas infracciones.

Ahora bien, de la lectura detenida del pliego de agravios, se aprecia que el recurrente no expone un solo argumento con el que trate de rebatir las consideraciones de la sala responsable que se acaban de transcribir y que dan sustento a las conclusiones de que la entrevista llevada a cabo el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis no implicó **(i)** la difusión de logros de gobierno fuera del territorio y del periodo permitidos por la ley **(ii)** ni actos anticipados de precampaña o campaña.

En ese orden de ideas, la omisión del inconforme de impugnar las consideraciones de la sala responsable, atinentes a que la conducta desplegada por Rafael Moreno Valle en la entrevista objeto de denuncia no es constitutiva de las infracciones referentes a la difusión de logros de gobierno fuera del territorio y del tiempo permitidos por la ley y a la realización de actos anticipados de campaña o precampaña, es suficiente para que esas consideraciones sigan rigiendo el sentido de la resolución impugnada.

A lo anterior, debe sumarse el hecho de que las manifestaciones de Rafael Moreno Valle no configuran las infracciones de que se trata en este apartado, por lo siguiente.

No se configura la infracción relativa a la difusión ilegal de logros de gobierno, porque, como se ha visto, la entrevista de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis constituyó un

ejercicio periodístico genuino y no un informe de gobierno o de labores por parte del servidor público entrevistado.

En consecuencia, es dable concluir que las manifestaciones de Rafael Moreno Valle en el referido ejercicio periodístico no se encontraban sujetas ni a las reglas ni a las restricciones previstas en la ley para la difusión de los informes de labores. De ahí que no se haya configurado la infracción de que se trata.

En ese mismo sentido, las manifestaciones realizadas por el entrevistado no constituyeron actos anticipados de campaña o precampaña, por lo siguiente.

El tipo sancionador de actos anticipados de campaña está previsto en el artículo 445, apartado 1, inciso a), en relación con el artículo 3, apartado 1, inciso a), ambos de la LGIPE.

El primero de los preceptos mencionados establece que: *constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley: a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.*

En tanto, el segundo artículo define como elementos normativos para tener por acreditado dicho tipo administrativo sancionador que, *se entiende por Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa*

de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

De dichos enunciados legales, se advierte que el tipo sancionador de actos anticipados de precampaña o campaña se configura siempre que se actualicen:

1. Un elemento objetivo, consistente en la solicitud expresa del voto a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, o una petición expresa de apoyo a favor de una candidatura o partido para contender en un proceso electoral.

2. Un elemento temporal, consistente en que dichas expresiones se realicen antes de la etapa de precampaña o campaña electoral, según sea el caso.

Bajo ese contexto, debe decirse que en el caso concreto no se actualiza el elemento objetivo, en virtud de que en la entrevista de veintidós de noviembre de dos mil dieciséis Rafael Moreno Valle no realizó ningún llamado expreso al voto a favor o en contra de algún partido político, candidato o aspirante; ni realizó alguna petición expresa de apoyo a favor de alguna candidatura o partido para contender en un proceso electoral.

Es por ello que se considera que tampoco se configura la infracción de actos anticipados de precampaña o campaña.

Así las cosas, ante la ineficacia de los agravios expresados por el recurrente, lo que procede es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E :

ÚNICO. Se **confirma** la resolución de veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-122/2016.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO