

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-37/2019, SUP-
REP-38/2019 Y SUP-REP-39/2019
ACUMULADOS

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA Y DIRECTOR GENERAL
DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA
SECRETARÍA DE TURISMO DEL
GOBIERNO FEDERAL

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: PEDRO BAUTISTA
MARTÍNEZ

Ciudad de México, quince de mayo de dos mil diecinueve.

Sentencia de la *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, que **modifica** la sentencia emitida el diecisiete de abril de dos mil diecinueve por la *Sala Regional Especializada de este Tribunal* en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-22/2019 y su acumulado SRE-PSC-25/2019, mediante la cual declaró, por una parte, la inexistencia de infracción por parte del Presidente de la República, el titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal y el Director General de Comunicación Social de dicha dependencia, por no acreditarse promoción personalizada; y por otra, declaró la existencia de la infracción del Director General de Comunicación Social por la inclusión del emblema del partido político MORENA en la propaganda objeto de denuncia.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

ANTECEDENTES:

1. Denuncias. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, el Partido Acción Nacional presentó denuncia en contra del Presidente de la República y del titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, por la difusión de un video relativo a la “*Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024*”, a través del cual, desde su perspectiva, se generó promoción personalizada y utilización indebida de los recursos públicos, al posicionar la imagen de Andrés Manuel López Obrador, así como del partido MORENA, en contravención de lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, solicitando la adopción de medidas cautelares.

Ese mismo día, el Partido de la Revolución Democrática, también presentó denuncia en contra del titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal y MORENA, por la difusión del video mencionado, al adoptar una conducta contraria a lo establecido en el artículo 134 constitucional; solicitando de igual manera, medidas cautelares.

Por su parte, el ocho de marzo, la Presidenta del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el estado de Chihuahua, presentó denuncia en contra del titular de la Secretaría de Turismo Federal y el titular del Ejecutivo Federal, por la difusión del multicitado video, por la transgresión del artículo 134 de la Carta Magna, además de solicitar también la adopción de medidas cautelares.

En diversas fechas, el PAN presentó ante los Consejos Distritales del Instituto Electoral de Tamaulipas, veintidós quejas en contra de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal a través de su Dirección de Comunicación Social, por el uso de recursos públicos con la finalidad de beneficiar a MORENA con la difusión del video en el cual se da a conocer la Estrategia Nacional de Turismo; además de denunciar al partido político por *culpa in vigilando* (omisión a su deber de cuidado). Ello al estimar que se violaba lo establecido en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 9, fracción I de la Ley General de Comunicación Social.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

2. Sustanciación de procedimientos sancionadores. Con motivo de las denuncias presentadas, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral instauró los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves de expedientes UT/SCG/PE/PAN/CG/25/2019, UT/SCG/PE/PRD/CG/27/2019 y UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/33/2019 y procedió a su acumulación.

El veintiocho de febrero del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, determinó la **procedencia de las medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva**, ordenando a los titulares del área de comunicación social de las Secretarías de Estado del Gobierno Federal, así como de la Presidencia de la República, que se abstuvieran de incluir emblemas, imágenes, expresiones o diseños vinculados con cualquier partido político dentro de la propaganda gubernamental.

Previo trámite, la autoridad instructora remitió los expedientes respectivos a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral para la resolución de los procedimientos, quien radicó en su índice los expedientes SRE-PSC-22/2019 y SRE-PSC-25/2019.

3. Sentencia impugnada. El diecisiete de abril del año en curso, la Sala Regional Especializada dictó sentencia en la cual resolvió lo siguiente:

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el procedimiento especial sancionador de órgano central SER-PSC-25/2019, al diverso SER-PSC-22/2019, en consecuencia, glóse se copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Es **inexistente** la infracción a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Federal, por parte del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, Miguel Tomás Torruco Márques, Titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal y Héctor Gustavo Armenta Sosa, Director General de Comunicación Social de la citada dependencia federal, en virtud que no se acreditó la promoción personalizada del servidor público citado en primer término.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

TERCERO. Es **existente** la inobservancia a lo dispuesto en el artículo 134 párrafo 7 de la Constitución Federal, atribuida a Héctor Gustavo Armenta Sosa, en su carácter de Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, por la inclusión del emblema y/o siglas del partido político MORENA en la propaganda gubernamental denunciada.

CUARTO. Es **inexistente** la infracción atribuida al partido político MORENA.

QUINTO. Se da **vista** al Órgano Interno del Control de Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, a efecto de que proceda a determinar lo conducente conforme a su normativa en torno a la responsabilidad de Héctor Gustavo Armenta Sosa, en su carácter de Director General de Comunicación Social de la referida dependencia federal, por haber inobservado la normativa constitucional y electoral.

SEXTO. Comuníquese la presente determinación a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

4. Interposición de los recursos. El dieciocho, diecinueve y veintiuno de abril de dos mil diecinueve, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, por conducto de sus representantes, interpusieron por separado, recursos de revisión del procedimiento especial sancionador a fin de controvertir la sentencia de la Sala Regional Especializada referida en el numeral anterior.

5. Turno. El Magistrado Presidente ordenó integrar los expedientes SUP-REP-37/2019, SUP-REP-38/2019 y SUP-REP-39/2019 y turnarlos a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir, admitir a trámite los recursos respectivos y declaró cerrada la instrucción.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción V, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Porque se trata de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador interpuestos para controvertir una sentencia dictada por la Sala Especializada de este Tribunal, lo cual es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

II. Acumulación. De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, esto es, en todos los casos se impugna la sentencia emitida por la Sala Especializada en el SRE-PSC-22/2019 y acumulado, mediante la cual declaró, por una parte, la inexistencia de infracción por parte del Presidente de la República, el titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal y el Director General de Comunicación Social de dicha dependencia, por no acreditarse promoción personalizada; y por otra, declaró la existencia de la infracción del Director General de Comunicación Social por la inclusión del emblema del partido político MORENA en la propaganda objeto de denuncia.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal y conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es acumular los recursos SUP-REP-38/2019 y SUP-REP-39/2019 al diverso SUP-REP-37/2018, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos de los recursos acumulados.

III. Procedencia. Los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicados reúnen los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso b); 109, párrafo 3, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

1. Forma. Se cumplen los requisitos, porque en las demandas presentadas aparece el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de los recurrentes, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que les causa, y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Las demandas se presentaron dentro del plazo para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador que es de tres días.

Ello en atención a que, la sentencia controvertida le fue notificada al Partido de la Revolución Democrática el diecisiete de abril de dos mil diecinueve y el dieciocho de abril al Partido Acción Nacional y al Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, en tanto que los recursos relativos se presentaron el dieciocho,

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

diecinueve y veintiuno de abril siguientes, según consta en los sellos respectivos de recepción.

3. Legitimación y personería. Los recursos fueron interpuestos por parte legítima, esto es, partidos políticos (denunciantes) y un servidor público (denunciado), quienes fueron parte en el procedimiento especial sancionador en el que se emitió la determinación controvertida.

Por otra parte, se reconoce la personería de los representantes de los partidos políticos atento a que fueron quienes comparecieron al momento de presentar las denuncias correspondientes, así como durante la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores.

De igual forma, se reconoce la personería del Director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, quien comparece en representación del Director General de Comunicación Social de dicha dependencia.

Esto es así, en términos de la copia certificada de su nombramiento que adjunta a la demanda, así como lo previsto en el artículo 31, fracciones XIX, XX y último párrafo del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, así como del artículo 4 del *Acuerdo por el que el titular de la Dirección General de asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo delega atribuciones*.

4. Interés jurídico. Los partidos políticos recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos, atento a que tuvieron el carácter de denunciantes en la instancia del procedimiento especial sancionador.

Por su parte, el servidor público recurrente tiene interés jurídico porque en la sentencia impugnada la autoridad responsable lo declaró administrativamente responsable y determinó dar vista de su actuar al Órgano Interno de Control de la dependencia a la que está adscrito.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

5. Definitividad. El mencionado presupuesto procesal se considera satisfecho, puesto que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la promoción de estos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

IV. Cuestión preliminar. A fin de tener mayor claridad de la controversia sometida a examen, es pertinente referir el objeto de denuncia y la determinación asumida por la autoridad responsable y posteriormente atender los conceptos de agravio expuestos por los recurrentes.

En primer lugar, conforme a lo expuesto en la sentencia impugnada y las constancias que obran en autos, se tiene que, el veinticuatro de febrero del año en curso en Chetumal, Quintana Roo se llevó a cabo un evento en el que se presentó la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024” en el que se proyectó el siguiente material audiovisual con una duración de tres minutos y treinta y cinco segundos.

Video “Presentación de la Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”	
Contenido auditivo	Imágenes representativas
<p>Voz en off (Masculina): Hacer turismo ha dejado de ser un hecho superfluo para convertirse en pauta de vida de una parte importante de la sociedad.</p> <p>Esta industria generadora de movilidad social se ha convertido en un fenómeno que conforma un poderoso agente de cambio económico y social, pues estimula el empleo y la inversión, crea riqueza y promueve el bienestar de las personas.</p> <p>En el mundo significa uno de cada diez empleos, contribuye al diez por ciento del producto interno bruto mundial, representa el siete por ciento de las exportaciones, e hizo que mil trescientos veintiséis millones de personas</p>	  

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Video “Presentación de la Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024	
Contenido auditivo	Imágenes representativas
<p>viajaran por el mundo durante el año dos mil diecisiete.</p> <p>El turismo también está íntimamente vinculado a los cambios políticos, económicos y sociales que se registran en las naciones.</p> <p>Por ello a partir de la premisa de la creciente interdependencia entre los países, en el futuro las fronteras que hoy conocemos tendrán un contenido más cultural y de identidad, que geográfico o económico.</p> <p>Así, no estamos solo ante un cambio cronológico, sino que, estamos frente al proceso de transformación social, moral, económica más profunda que hemos conocido hasta ahora.</p> <p>En las próximas décadas la humanidad dispondrá de más tiempo libre, de mayor ingreso, de más información, de mejores medios de comunicación y transporte, por lo que las bellezas naturales, y los vestigios históricos y culturales, alcanzarán el más alto valor apreciativo para la humanidad.</p> <p>Todo ello configurará el siglo del turismo y serán las naciones que mejor conserven su medio ambiente y su identidad histórica las que participen de manera plena en la derrama económica del turismo en el futuro.</p> <p>Los distintos significados que el turismo propone al propio turista y los efectos verificables que provoca en las sociedades anfitrionas, hacen que hoy la actividad turística se traduzca en un fenómeno multidimensional de hospitalidad, transformador de la dinámica</p>	     

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Video "Presentación de la Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024"	
Contenido auditivo	Imágenes representativas
<p>social, ejecutor del derecho al descanso y un nuevo punto de encuentro entre personas y sociedades.</p> <p>Las ventajas de la actividad turística, han sido continuamente destacadas en términos económicos, no son pocos los gobiernos que tienen al turismo como la panacea y silencian los desequilibrios que se generan a su costa.</p> <p>Los datos y cifras a veces deforman la realidad.</p> <p>El primero de diciembre, se inició una nueva etapa en la historia de nuestro país, que conlleva una transformación de la vida pública nacional.</p> <p>La renovación, se dio mediante un proceso democrático de amplio respaldo ciudadano, generando altas expectativas y manifestando la clara necesidad de la sociedad de un cambio de paradigma, nuestra sociedad, exigió una renovación moral que observar, valores éticos que practicar y conductas cívicas que salvaguardar.</p> <p>Esta transformación se fundamenta en una visión republicana a favor de la transparencia, la austeridad, la racionalización de los recursos públicos y en contra de lastres como la corrupción y la duplicidad de acciones.</p> <p>Bajo esos principios, el turismo adquiere un nuevo significado, un significado que en el pasado no tuvo y que da origen a un nuevo modelo turístico, que además de consolidar el aspecto económico respeta el rostro social del turismo que vamos a promover con dignidad, productividad y justicia.</p>	      

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Video "Presentación de la Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024"	
Contenido auditivo	Imágenes representativas
<p>Voz en off (Femenina): Gobierno de México.</p> <p style="text-align: center;">FIN DEL VIDEO</p>	

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Video "Presentación de la Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024"	
Contenido auditivo	Imágenes representativas
	

Ahora bien, está acreditado en autos que a partir de este material audiovisual se confeccionó uno diverso con una duración de un minuto con treinta y tres segundos.

El cual, se alojó en las cuentas oficiales de Facebook y Twitter de la Secretaría de Turismo, hecho que fue reconocido por el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo, por conducto del Director de Asuntos Jurídicos, al dar respuesta al requerimiento formulado por la autoridad instructora, mediante oficio de veintitrés de marzo del año en curso¹.

El contenido de este spot es el siguiente:

Contenido auditivo
<p>Voz en off (Masculina): Las ventajas de la actividad turística, han sido continuamente destacadas en términos económicos, no son pocos los gobiernos que tienen al turismo como la panacea y silencian los desequilibrios que se generan a su costa.</p> <p>Los datos y cifras a veces deforman la realidad. El primero de diciembre, se inició una nueva etapa en la historia de nuestro país, que conlleva una transformación de la vida pública nacional. La renovación, se dio mediante un proceso democrático de amplio respaldo ciudadano, generando altas expectativas y manifestando la clara necesidad de la sociedad de un cambio de paradigma, nuestra sociedad, exigió una renovación moral que observar, valores éticos que practicar y conductas cívicas que salvaguardar. Esta transformación se fundamenta en una visión republicana a favor de la transparencia, la austeridad, la racionalización de los recursos públicos y en contra de lastres como la corrupción y la duplicidad de acciones. Bajo esos principios, el turismo adquiere un nuevo significado, un significado que en</p>

¹ El cual obra a fojas 113 y 114 del Cuaderno accesorio 2 del expediente SUP-REP-37/2019.

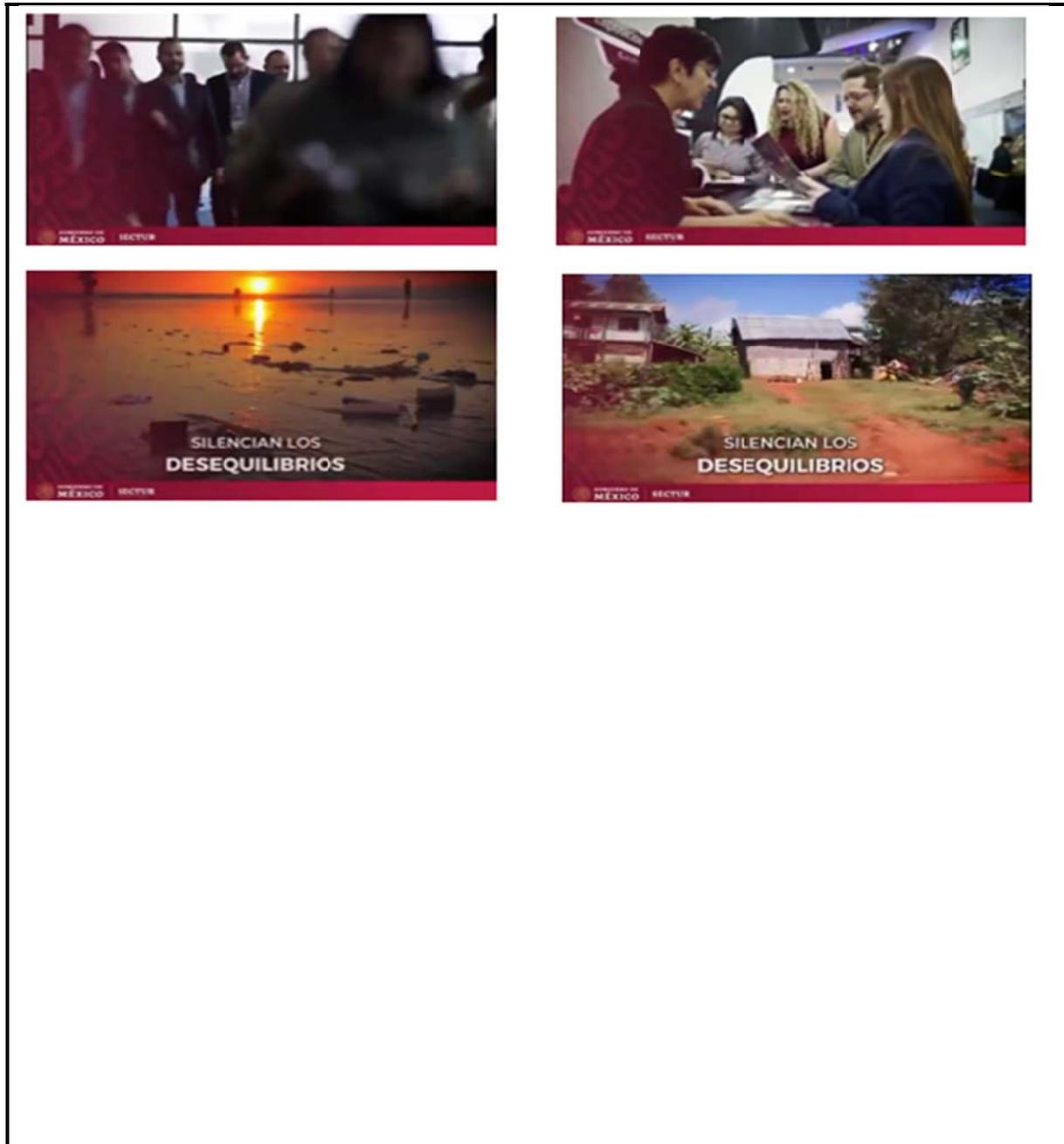
SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

el pasado no tuvo y que da origen a un nuevo modelo turístico, que además de consolidar el aspecto económico respeta el rostro social del turismo que vamos a promover con dignidad, productividad y justicia.

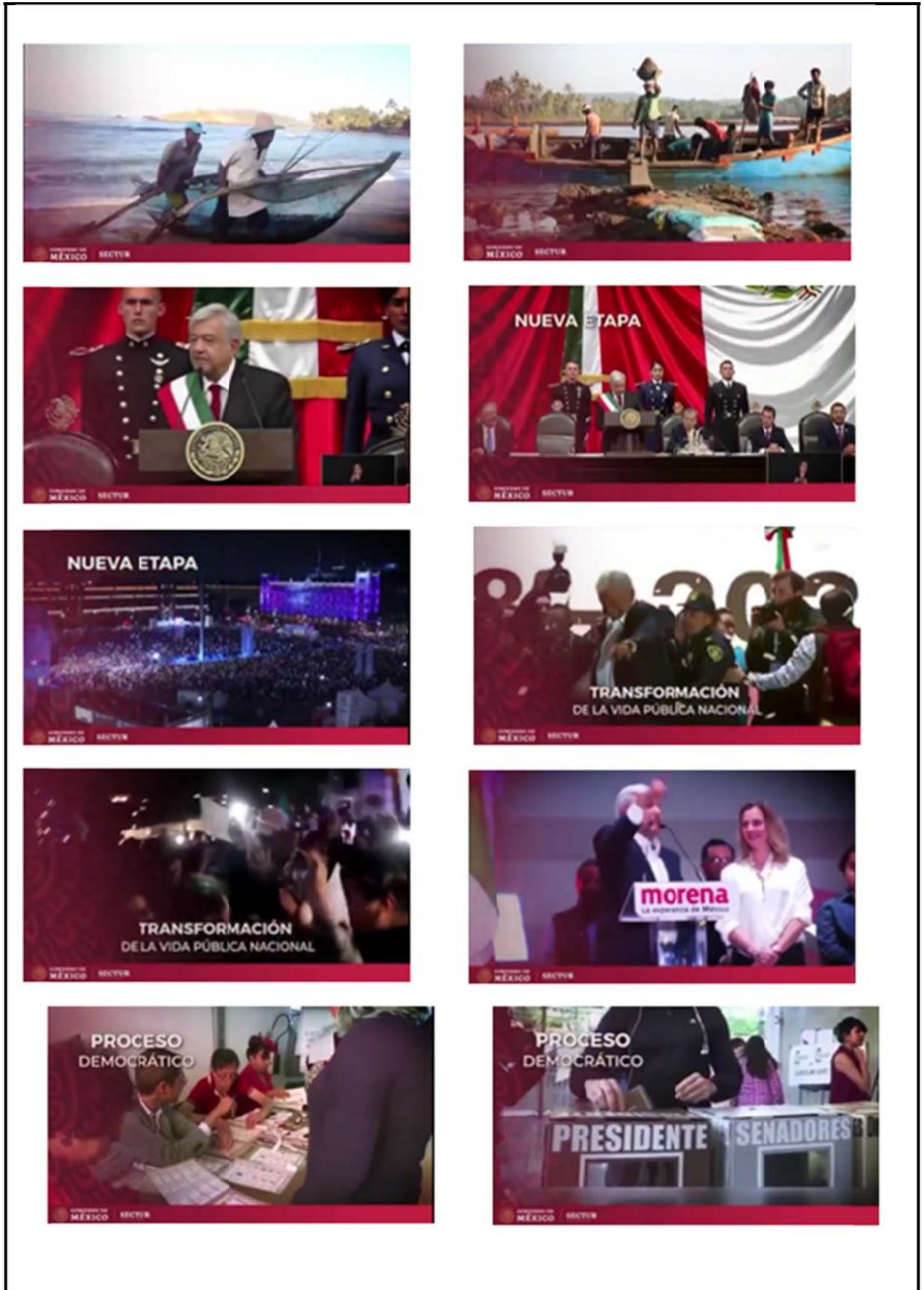
Voz en off (Femenina): Gobierno de México.



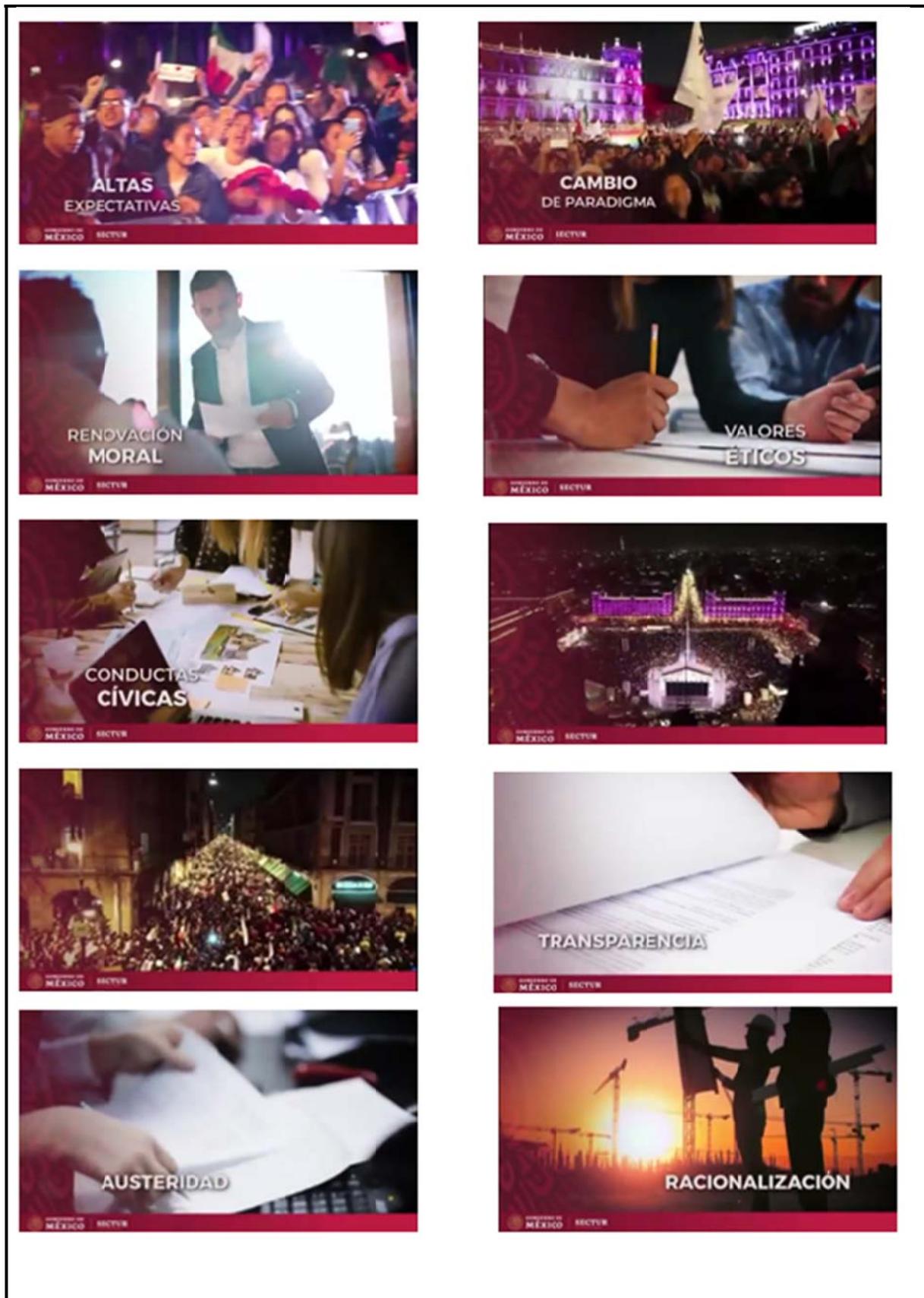
SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS



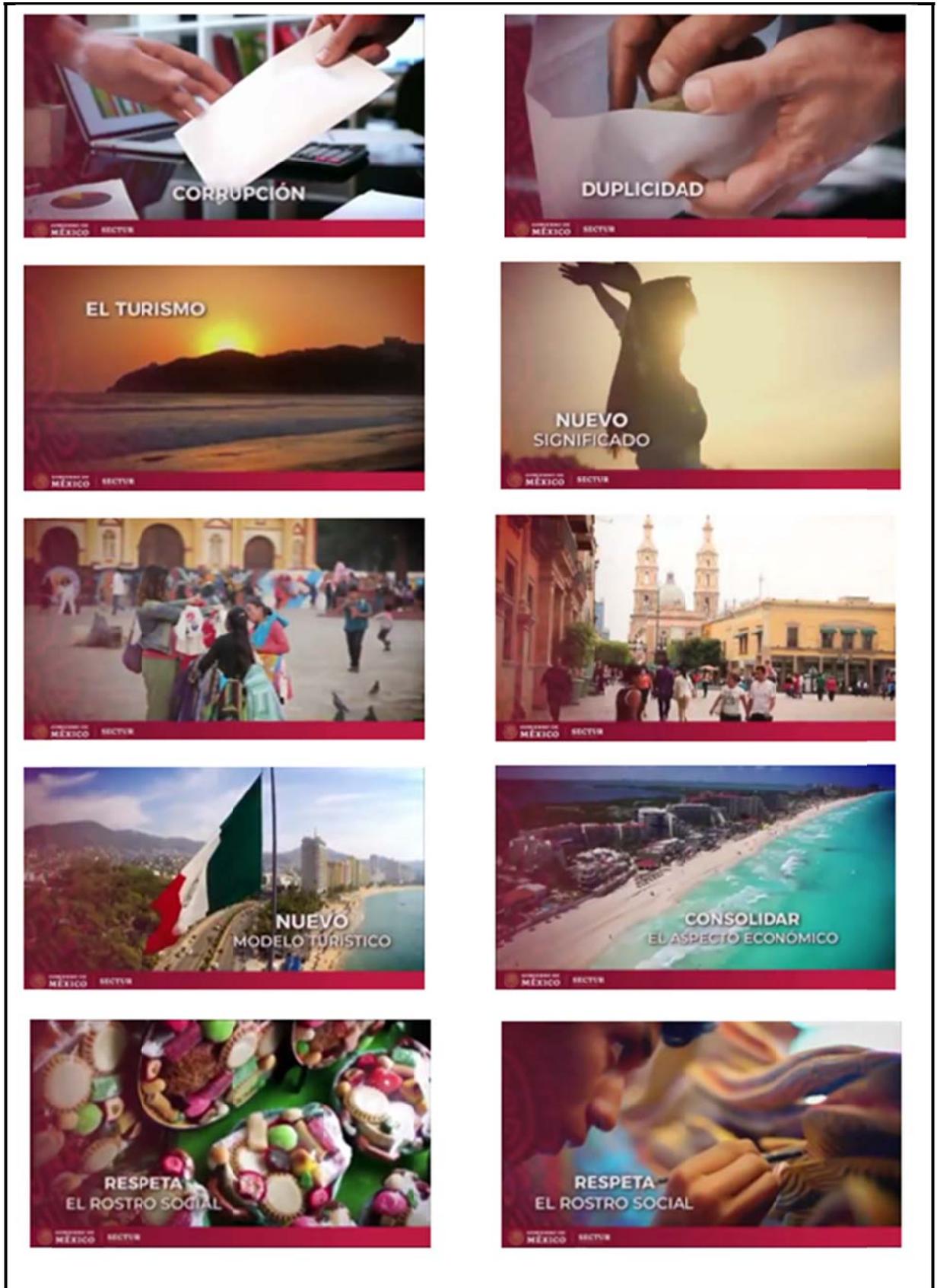
SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS



SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS



SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS



SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS



Al respecto, la Sala Especializada consideró esencialmente lo siguiente:

- Es **inexistente** la infracción a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Federal, por parte del Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, Miguel Tomás Torruco Márques, Titular de la Secretaría de Turismo del Gobierno

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Federal y Héctor Gustavo Armenta Sosa, Director General de Comunicación Social de la citada dependencia federal, en virtud que **no se acreditó la promoción personalizada del servidor público** citado en primer término.

- **Es existente la inobservancia a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal, atribuida a Héctor Gustavo Armenta Sosa, en su carácter de Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, por la inclusión del emblema y/o siglas del partido político MORENA en la propaganda gubernamental denunciada.**

V. Materia de la controversia. Conforme a lo resuelto por la Sala Especializada y los planteamientos formulados en los recursos de revisión se tiene lo siguiente.

Pretensiones

La pretensión de los partidos políticos recurrentes consistente en que se revoque la sentencia impugnada para el efecto de que se declare la existencia de promoción personalizada del Presidente de la República en el material audiovisual objeto de denuncia y que se determine la responsabilidad de los servidores públicos involucrados.

De igual forma, los partidos políticos pretenden que se finque responsabilidad del Secretario de Turismo del Gobierno Federal por infracción al párrafo 7, del artículo 134 constitucional, por la inclusión del emblema de MORENA en el video en vulneración del principio de imparcialidad.

Finalmente pretenden que se determine el beneficio obtenido por MORENA, se finque responsabilidad y se le imponga una sanción.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Por su parte, la pretensión del Director General de Comunicación Social es que se revoque la sentencia impugnada y se le absuelva de la responsabilidad atribuida por la Sala Especializada.

Causas de pedir

En el caso de los partidos políticos recurrentes, sustentan su causa de pedir esencialmente en que, desde su perspectiva, sí se configuró la promoción personalizada del Presidente de la República y que, la inclusión del emblema del partido político es responsabilidad también del Secretario de Turismo.

Además, aducen que existió un beneficio en favor de MORENA en tanto que la propaganda se difundió en el contexto de los procesos electorales locales actualmente en curso.

La causa de pedir del Director General de Comunicación Social radica esencialmente, en que, desde su óptica, el material audiovisual objeto de denuncia no es propaganda gubernamental y se llevó a cabo una indebida interpretación de su contenido.

Litis

Por tanto, la materia de la controversia o litis a dilucidar consiste en determinar lo siguiente.

- A.** Si el material audiovisual objeto de queja es o no propaganda gubernamental.
- B.** Si se configura o no la promoción personalizada del Presidente de la República.
- C.** Si es posible atribuir responsabilidad al Secretario de Turismo por la inclusión del emblema de MORENA en el material denunciado; y
- D.** Si existe o no responsabilidad por parte de MORENA.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

VI. Estudio de la controversia. Por razón de método se estudiarán los conceptos de agravio hechos valer por los recurrentes en orden distinto al expuesto en sus demandas, sin que ello les genere agravio alguno, agrupándolos por temáticas centrales.

A) El material audiovisual objeto de queja es propaganda gubernamental

Conceptos de agravio

El servidor público recurrente aduce que, de manera indebida la autoridad responsable consideró que el video reproducido en el evento constituye propaganda gubernamental.

Ello, conforme al criterio sustentado por esta Sala Superior al resolver el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-156/2016, conforme al cual, para acreditar la existencia de propaganda gubernamental su contenido debe aludir a logros, avances, desarrollo, beneficios o compromisos cumplidos.

Sin que, en el caso, el contenido del material denunciado cuente con estos elementos, y la sola aparición de la imagen del Presidente de la República no convierte el material en propaganda gubernamental.

Agrega que, el video no busca enaltecer logros o alcances de gobierno, toda vez que en el propio evento se presentó el nuevo enfoque, principios y directrices que tendrá el turismo como un acto futuro de un gobierno nuevo que tomó posesión hace unos meses.

Aunado a que, la autoridad responsable no expuso razones ni motivos suficientes para concluir que por la aparición del emblema de MORENA y el hecho de que el video se alojó en las cuentas oficiales de redes sociales, se trate de propaganda gubernamental.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Que el video denunciado correspondió a un material de apoyo de la presentación de la *estrategia nacional de turismo 2019-2024* donde no hubo pronunciamientos de tipo electoral lo que no influye en la competencia electoral entre los partidos políticos y su reproducción *per se* no configura propaganda gubernamental.

Aduce que, existió una deficiente valoración de pruebas puesto que la responsable consideró que el material se trataba de propaganda gubernamental, sin valorar ningún medio de prueba, esto es, no explicó con qué medio de prueba llegó a dicha conclusión.

Ahora bien, el recurrente expone que el audiovisual se difundió en medios de comunicación, como parte de una cobertura noticiosa y no se ordenó a los medios de comunicación su transmisión, lo cual se corroboró durante la instrucción del procedimiento, en el sentido que no se pautó u ordenó su transmisión por parte de los concesionarios de radio y/o televisión.

Por otro lado, argumenta que el solo hecho de alojar en las redes sociales el evento de la presentación de la *estrategia nacional de turismo* signifique que se haya difundido información con tintes electorales, puesto que la información no necesariamente llegó a las cuentas de redes sociales del electorado o que buscara influir en su preferencia, ello porque se requiere que el electorado navegue en las redes para involucrarse del contenido, cuestión que no está acreditada.

En todo caso, manifiesta, que se requiere de una persona experta en estadística para determinar si hubo o no efectos en las preferencias electorales.

Agrega que el video no forma parte de una estrategia de comunicación social de la Secretaría de Turismo ni constituye propaganda gubernamental.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Aduce que la sentencia recurrida carece de motivación y fundamentación para considerar que el solo alojamiento del video en las redes sociales institucionales por sí sola constituya la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación social. Máxime que la ley reconoce la figura de las pautas en radio y televisión a efecto de que los entes políticos difundan mensajes y programas, sin embargo, no regula las redes sociales dentro de estas pautas.

Finalmente, afirma que le es aplicable el principio de presunción de inocencia.

Tesis de la decisión

Es **infundado** el planteamiento del recurrente toda vez que, si bien es cierto la reproducción del video en el evento en Chetumal, Quintana Roo, en el que se presentó la *Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024* no constituyó la difusión de propaganda gubernamental, también lo es, que está reconocido y acreditado en autos, la confección de un video más corto creado a partir del original, el cual fue difundido en las cuentas oficiales de la Secretaría de Turismo de Facebook y Twitter.

En la inteligencia que las redes sociales son medios de comunicación masiva, para efecto de lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional y, si bien carecen de una regulación específica, esta Sala Superior, considera que también constituyen medios comisivos para infracciones en materia electoral.

Además, el material audiovisual es propaganda gubernamental si se toma en consideración que emana de una dependencia de gobierno y que su contenido alude a la implementación de la estrategia de turismo que se llevará cabo por parte del gobierno federal, resaltando el *rostro social del turismo que se promoverá con dignidad, productividad y justicia*.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Siendo importante resaltar, que tal y como lo reconoció el Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo, por conducto del Director de Asuntos Jurídicos, al dar respuesta al requerimiento formulado por la autoridad instructora, el material audiovisual fue difundido en las cuentas oficiales de la Secretaría de Turismo y no así en las cuentas personales de alguno de los servidores públicos denunciados.

Consideraciones que sustentan la decisión

Para decidir si en materia electoral se deben o no estudiar los contenidos que se difunden en espacios virtuales, se debe tomar en cuenta su naturaleza, en este caso de las redes sociales, pero, sobre todo, decisiones y criterios jurisdiccionales.

En el Amparo en Revisión 1/2017 se analizó el bloqueo de una página electrónica como resultado de una medida provisional dictada por una autoridad administrativa; bloqueo que fue “levantado” en primera instancia por el Juzgado de Distrito, y confirmado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta sentencia surgieron tesis orientadoras del tema²:

- El Internet es un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión.
- El Estado debe tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y asegurar a los particulares el acceso a éstos.
- El flujo de información por Internet debe restringirse lo mínimo posible.

² <FLUJO DE INFORMACIÓN EN RED ELECTRÓNICA (INTERNET). PRINCIPIO DE RESTRICCIÓN MÍNIMA POSIBLE> <LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.> <LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DISTINGUIR ENTRE LOS TIPOS DE MANIFESTACIONES QUE DAN LUGAR A RESTRINGIR SU EJERCICIO. <BLOQUEO DE UNA PÁGINA ELECTRÓNICA (INTERNET). DICHA MEDIDA ÚNICAMENTE ESTÁ AUTORIZADA EN CASOS EXCEPCIONALES.>

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

- Las restricciones sólo pueden darse en circunstancias excepcionales y limitadas, previstas en la ley, para proteger otros derechos humanos.
- La regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, puede restringirse.
- El Estado debe prohibir el uso ilegal de Internet en pornografía infantil, sin confundir otros contenidos que solo sean perjudiciales, ofensivos o indeseables, caso en el que no está obligado a prohibirlos.

Por su parte, esta Sala Superior, en el SUP-REP-123/2017, y en el SUP-REP-7/2018 ha considerado que *el hecho de que las redes sociales no estén reguladas en materia electoral no implica que las manifestaciones que realizan sus usuarios siempre estén amparadas en la libertad de expresión sin poder ser analizadas para determinar su posible grado de incidencia en un proceso comicial*. Pero estas no deban juzgarse siempre y de manera indiscriminada, sino, se deben verificar las particularidades de cada caso.

Ahora bien, esta Sala Superior, en distintas ejecutorias, 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.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

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 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.

Según puede verse, el factor esencial para determinar si la información difundida por un servidor público se traduce en propaganda gubernamental es el contenido del mensaje.

El artículo 134 de la Constitución Federal en sus párrafos séptimo y octavo consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral; pues refiere que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Así también refiere los alcances y límites de la propaganda gubernamental, al establecer que ésta, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto ha sido criterio de esta Sala Superior en el SUP-REP-6/2015, que al establecer el texto constitucional "***bajo cualquier modalidad de comunicación social***", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

En ese sentido, la Sala Superior³, en torno a los alcances del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal ha precisado que regula dos supuestos:

- La propaganda difundida por los entes del Estado deberá ser de carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
- En ningún caso podrá implicar promoción personalizada de parte de servidor público alguno.

Esto es, de forma inicial, se instituye una porción normativa enunciativa, que se limita a especificar qué deberá entenderse como propaganda del Estado; y con posterioridad, establece una porción normativa que contiene una prohibición general, respecto del empleo de la propaganda con fines de promoción personalizada de servidores públicos.

Así, se advierte de un análisis del contenido el citado artículo 134, párrafo octavo constitucional que, en principio, las restricciones en materia de

³ SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

propaganda gubernamental están dirigidas a los sujetos señalados expresamente en el primer apartado, es decir, a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno; lo anterior bajo la lógica de que válidamente son esos sujetos quienes difunden propaganda gubernamental atendiendo a su naturaleza de sujetos de derecho público.

No obstante lo anterior, la Sala Superior señaló en el SUP-RAP-74/2011⁴, que: *“...se debe entender que estamos ante propaganda gubernamental cuando el contenido de algún promocional, esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.”*

En este sentido, se concluyó que, para hacer plenamente efectivas las normas constitucionales precisadas, para calificar la propaganda como gubernamental, no es necesario que ésta provenga de algún servidor público, ni que sea contratada o pagada con recursos públicos, porque el término "gubernamental" sólo constituye un adjetivo para calificar algo perteneciente o relativo al gobierno como pieza angular del Estado, sin que exija alguna cualidad personal de quien la emite.

Ahora bien, esta Sala Superior, ha conocido de asuntos, e inclusive emitido criterios jurisprudenciales relacionados con la difusión de propaganda gubernamental en Internet, específicamente en redes sociales.

Así, por ejemplo, están las tesis

⁴ Asimismo, puede consultarse la ejecutoria emitida en el expediente identificado como SUP-REP-156/2016.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

- Tesis XIII/2017 INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.
- Jurisprudencia 17/2016 INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO.
- Tesis XLIII/2016 COMPETENCIA. EN ELECCIONES LOCALES CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LA ENTIDAD CONOCER DE QUEJAS O DENUNCIAS POR PROPAGANDA EN INTERNET.

Conforme a lo expuesto, contrario a lo que aduce el recurrente, se tiene que las dependencias de gobierno, como en el caso, la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, no solo difunden propaganda en radio y televisión, sino también en redes sociales, incluidas Facebook y Twitter.

Es una máxima de la experiencia, que dichas redes sociales, son verdaderamente medios de comunicación masiva, que tienen un amplio alcance en un sector importante de la población.

Y su ausencia de regulación específica, no impide que los operadores jurídicos, como es el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este Tribunal Electoral, conozcan de asuntos relacionados con la utilización de dichos mecanismos de comunicación electrónica.

Así, la infracción de promoción personalizada en propaganda gubernamental puede tener como medio comisivo una cuenta de una red social.

Considerando relevante resaltar en este punto, que el material audiovisual fue difundido en las cuentas oficiales de la Secretaría de Turismo y no así

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

en las cuentas personales de alguno de los servidores públicos denunciados.

En el caso, tal como lo consideró la responsable estamos frente a propaganda gubernamental por las siguientes razones esenciales:

- Emanada de un ente de gobierno, esto es, la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, por conducto de su Dirección de Comunicación Social.
- Su contenido alude a una política pública de gobierno, relativa a la estrategia nacional de turismo que implementará dicha dependencia.
- Del contenido del video es posible advertir, que el mensaje que se pretende comunicar tiene como propósito informar que, a partir del nuevo gobierno, cambiará la forma de promoción del turismo, resaltándose el *rostro social* del mismo, es decir está íntimamente relacionado con una postura gubernamental o política pública.
- Asimismo, se destaca que esta estrategia de turismo se distingue de lo hecho en el pasado.
- Se difundió en un medio de comunicación social como son las redes sociales, particularmente en las cuentas de la Secretaría de Turismo en Facebook y en Twitter.

En consecuencia, esta Sala Superior considera que no le asiste razón al recurrente cuando aduce que el video difundido no es propaganda gubernamental y que por tal razón se le debe absolver de responsabilidad.

Esto es así, porque como lo determinó la responsable, sí estamos frente a propaganda gubernamental y en consecuencia, la inclusión del emblema de un partido político se tradujo en violación al principio de imparcialidad previsto en el párrafo 7, del artículo 134 constitucional.

B) Promoción personalizada del Presidente de la República

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Conceptos de agravio

El Partido Acción Nacional aduce que la sentencia impugnada es violatoria de los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza porque es evidente que se trata de propaganda que se encamina a lograr un posicionamiento de la imagen y del nombre del Presidente de la República.

Ello porque en la propaganda se introducen elementos consistentes en la imagen del Presidente y el emblema de MORENA con lo que se modifica el contenido a un aspecto político electoral.

Desde su perspectiva, la conducta vulnera lo previsto en artículo 134 constitucional y 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales por la difusión de propaganda personalizada, así como la utilización indebida de recursos con el fin de posicionar la imagen de Andrés Manuel López Obrador y de MORENA en el desarrollo de procesos electorales.

Agrega que la propaganda gubernamental debe tener como finalidad centrarse en las acciones del gobierno, sin destacar o hacer alguna alusión que identifique a un servidor público, pues debe prevalecer la institución y no la persona.

En el caso, la propaganda se relaciona preponderantemente con un servidor público y no con acciones relativas a las funciones que son competencia de la Secretaría de Turismo, tratándose así de una estrategia de difusión del Poder Ejecutivo Federal, asociando los logros con la persona y no con la institución con el fin de posicionarlo en la ciudadanía con fines políticos electorales.

Tesis de la decisión

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Los conceptos de agravio hechos valer son **infundados**, pues contrario a la afirmación de los recurrentes, en el caso no se configura promoción personalizada en la propaganda gubernamental en términos del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal.

El artículo 134, párrafo octavo, establece que, en la propaganda gubernamental, *en ningún caso, se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

Ahora bien, con independencia de que la aparición de la imagen de un servidor público pueda generar infracciones o responsabilidades en otras materias como puede ser la administrativa, civil, política o de comunicación social, conforme a la línea jurisprudencial de esta Sala Superior para que se configure infracción en **materia electoral**, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, personal, temporal y objetivo⁵.

En el caso, se actualizan los elementos personal y temporal, dado que se incluyó en la propaganda la imagen del Presidente de la República, y su difusión ocurrió, iniciados los procesos electorales locales 2018-2019; sin embargo, no se actualiza el elemento objetivo, esencialmente, porque además de la aparición de la imagen de un servidor público, se deben encontrar elementos que exalten logros, atributos o cualidades de dicho servidor público, que pongan en riesgo, puedan incidir o incidan en algún proceso electoral.

Efectivamente, los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional, son la equidad, imparcialidad y legalidad en los procesos electorales, los cuales deben ser respetados por todos los funcionarios públicos.

⁵ Ello, conforme a la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

En esta lógica, solamente resultan sancionables aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios rectores de la materia electoral, pues resulta injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen dicho riesgo o afectación.

Ello, porque la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada.

Conforme a estas premisas de estudio, en el caso, a partir del análisis del material audiovisual objeto de denuncia y el contexto del mismo, se arriba a la conclusión de que la inclusión de la imagen del Presidente de la República en la propaganda difundida en redes sociales no configura la promoción personalizada en materia electoral.

Lo anterior, porque el propósito del mensaje es comunicar al receptor la idea de que existirá una nueva estrategia o modelo de turismo, a partir del inicio del nuevo gobierno federal.

En ese sentido, la imagen se inserta de manera contextual, para ilustrar la sucesión del ejecutivo federal ocurrida el primero de diciembre de dos mil dieciocho, y en consecuencia, el cambio de los titulares de las dependencias de la administración pública federal.

De ahí que, el mensaje se refiere, esencialmente, a la implementación de una nueva política pública en materia de turismo, pero de su confección en video y audio, no se advierten elementos que pudieran incidir en algún proceso electoral.

En el entendido, que el tema relativo a la inclusión del emblema de MORENA fue calificado como ilegal por la autoridad responsable y, no es cuestionada dicha calificación de forma directa en esta instancia, por lo

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

que el pronunciamiento aquí expuesto se constriñe únicamente a la aparición de la imagen del Presidente de la República, conforme a las siguientes razones de Derecho.

Consideraciones que sustentan la decisión

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal establece que, en la propaganda gubernamental, *en ningún caso, se incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

En el entendido que *promoción personalizada* es un concepto jurídico indeterminado cuyo contenido y alcance se establece por el operador jurídico a partir del análisis de los casos específicos⁶.

De tal manera, se debe acudir a diversas fuentes de Derecho, con el propósito de contar con un marco jurídico y conceptual, conforme al cual, se examinen los asuntos ateniendo a sus especificidades y contexto, especialmente el contenido discursivo o finalidad de la propaganda en cuestión.

Una primera fuente, la encontramos en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, en la que se incorporó dicho concepto jurídico en el texto del artículo 134 constitucional.

Al respecto, de la iniciativa de la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete menciona que la inclusión de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, tiene como objeto *impedir que actores ajenos incidan en los procesos electorales, así como elevar a rango constitucional las regulaciones en materia de propaganda gubernamental tanto en periodo electoral como en tiempo no electoral.*

⁶ SUP-RAP-43/2009 y SUP-RAP-96/2009.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

En dicha exposición también se refiere que “...*el segundo párrafo (párrafo octavo del artículo 134 constitucional), tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal...*”.

Otra fuente, la tenemos justamente en la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral, la cual es resultado del ejercicio jurisdiccional que se ha llevado a cabo al resolver asuntos con problemática jurídica similar.

Al respecto, esta Sala Superior, a partir de la revisión de la exposición de motivos citada, ha razonado que una de las finalidades del párrafo octavo del artículo 134 constitucional es *impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política*⁷.

Ahora bien, frente a la indeterminación del concepto jurídico de promoción personalizada, esta Sala Superior ha realizado un esfuerzo jurisdiccional con el propósito de establecer elementos o directrices que orienten a los operadores jurídicos, para calificar los supuestos en los que sí se actualice dicha promoción.

Con ese propósito, se emitió la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

Conforme a la cual, a fin de dilucidar si se actualiza o no la infracción al párrafo 8 del artículo 134 constitucional y evitar que se influya en la

⁷ SUP-JDC-903/2015.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

equidad de la contienda electoral, se deben considerar los siguientes elementos:

•**Elemento personal.** Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

•**Elemento temporal.** Dicho elemento, puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134, de la Constitución Federal, y a su vez, para decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

•**Elemento objetivo.** 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.

De ahí que, con independencia de que la aparición de la imagen de un servidor público puede generar infracciones o responsabilidades en otras materias como puede ser la administrativa, civil, política o de comunicación social.

Conforme a la línea jurisprudencial de esta Sala Superior para que se configure infracción en materia electoral, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, **personal, temporal y objetivo.**

Así, conforme a estos elementos se procede a analizar el asunto.

En primer término, se tienen por actualizados los primeros dos elementos, dado que en la propaganda se insertó la imagen del Presidente Andrés Manuel López Obrador (personal) y su difusión ocurrió, iniciados los procesos electorales locales 2018-2019 (temporal).

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Sin embargo, a juicio de esta Sala Superior, no se actualiza el aspecto objetivo de la infracción, pues si bien en el video se incluye la imagen del Presidente de la República, lo cierto es que de la confección del material audiovisual no hay elementos que permitan concluir que se pone en riesgo o se incide en algún proceso electoral.

Efectivamente, no existen frases, alusiones, imágenes que exalten cualidades, atributos o logros personales y/o gubernamentales, o que enaltezcan o destaquen la figura presidencial.

Por lo contrario, el mensaje pretende comunicar que, con el nuevo gobierno federal, existirá una nueva visión del turismo, y se resalta, desde la perspectiva del narrador, que gobiernos anteriores sólo se ocupaban del aspecto económico y que ahora se respetará su rostro social, así como la promoción del turismo con dignidad, productividad y justicia.

Este mensaje es acompañado con elementos audiovisuales en los que se aprecian paisajes, playas, centros turísticos, edificios históricos, actividades turísticas, entre otras, y en cuatro ocasiones la imagen del Presidente, la cual se inserta para ilustrar la transición del poder ejecutivo federal y el inicio de la implementación de una política pública en materia de turismo.

De tal manera, el propósito del mensaje es comunicar al receptor la idea de que existirá una nueva estrategia o modelo de turismo, a partir del inicio del nuevo gobierno federal.

En ese sentido, la imagen se inserta de manera contextual, para ilustrar la sucesión del ejecutivo federal ocurrida el primero de diciembre de dos mil dieciocho, y en consecuencia, el cambio de los titulares de las dependencias de la administración pública federal.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

De ahí que, el mensaje se refiere, esencialmente, a la implementación de una nueva política pública en materia de turismo, pero de su confección en video y audio, no se advierten elementos que pudieran poner en riesgo o incidir en algún proceso electoral.

Esta postura jurisdiccional es congruente con el criterio reiterado de esta Sala Superior consistente en que no toda propaganda institucional en la que se utilice el nombre, voz o imagen de un servidor público, puede catalogarse como infractora del mencionado artículo constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen, constituyen un impacto real o ponen en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales⁸.

Dicho criterio tiene como propósito **sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.**

Por lo que resultaría injustificado restringir manifestaciones o mensajes contenidos en propaganda institucional y/o gubernamental, que no impliquen un nivel de riesgo o afectación a los principios rectores de la materia electoral.

Sobre todo, si se toma en consideración, que la propaganda gubernamental es un instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos de frente al derecho fundamental de la ciudadanía de estar informada, dicho en otras palabras, mediante este tipo de mecanismos de comunicación social, se pone la actividad gubernamental bajo el escrutinio de la ciudadanía.

⁸ SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Así, para censurar o sancionar un mensaje dado en un contexto de propaganda gubernamental, el operador jurídico debe partir de una premisa de juridicidad y, sólo en el caso, de que se advierta un riesgo o afectación a los procesos electorales, se determinará su ilegalidad y se fincará alguna responsabilidad.

En el caso, durante el video, el cual tiene una duración de un minuto con treinta y tres segundos, se aprecian cuatro momentos en los que aparece la imagen del Presidente de la República, a saber.



SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

No obstante, es un hecho notorio, que dichas imágenes fueron retomadas de la transmisión que se hizo en medios de comunicación de la toma de posesión y posterior acto en el zócalo el primero de diciembre de dos mil dieciocho.

Es decir, se trata de imágenes tomadas en actos públicos que fueron del conocimiento del auditorio, insertas en el audiovisual para ilustrar gráficamente el inicio de la nueva administración pública federal.

Empero, objetiva y materialmente su utilización no pone en riesgo o afecta de manera directa los principios de equidad, imparcialidad y legalidad de los procesos electorales en curso.

Ello, porque no existe una línea discursiva o narrativa que genere un mensaje electoral o que inequívocamente sea interpretado como un posicionamiento político-electoral.

Sino que, se insiste, el mensaje está dirigido en su edición y línea discursiva a la presentación de un nuevo modelo turístico, exponiendo esencialmente que *han existido gobiernos que exaltan los beneficios en términos económicos del turismo, pero ocultan los desequilibrios que de ello se generan.*

Por otra parte, se refiere que a partir del primero de diciembre, se inició una nueva etapa en el país, lo que lleva a una transformación en el ámbito turístico, que exige una renovación de valores como son la transparencia, austeridad, racionalización de recursos públicos y en contra de la corrupción y la duplicidad de acciones.

Con lo cual se crea un nuevo modelo turístico, que además de consolidar el aspecto económico, respeta el rostro social del turismo el cual se va a promover con dignidad, productividad y justicia.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

A juicio de esta Sala Superior, dicho mensaje no encuadra en las consideraciones expuestas en la exposición de motivos de la norma constitucional, pues este Tribunal no advierte con ello *una indebida práctica de utilizar propaganda oficial para la promoción personal*, enfocada en la materia electoral.

Tampoco es posible concluir, objetivamente, que se está *usando el poder público a favor o en contra de un partido político o candidato a cargo de elección popular, o que se estén promoviendo ambiciones personales de índole política*.

De ahí que, se concluya que el promocional es parte de la comunicación social de la Secretaría de Turismo, es decir, configura propaganda gubernamental que encuentra justificación en un contexto de rendición de cuentas y de información a la ciudadanía sobre la nueva estrategia de turismo, es decir, la implementación de una política pública, en cuanto a la inclusión de la imagen del titular del ejecutivo federal.

Por tanto, dado que no se actualiza el elemento objetivo, la línea discursiva del mensaje no se ubica en una indebida práctica gubernamental y no se advierte la puesta en riesgo o afectación de los bienes jurídicos tutelados por la norma constitucional, esta Sala Superior concluye que no hay promoción personalizada y por tanto no se inobserva lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal.

En consecuencia, se comparte la determinación adoptada por la autoridad responsable, la que esencialmente, expuso que la sola aparición de la imagen no configura de suyo la infracción en comento, sin que los recurrentes expongan argumentación jurídica para arribar a una conclusión opuesta, demostrando mediante razonamientos de Derecho por qué en el caso se configura la promoción personalizada del servidor público.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Adicionalmente, se debe precisar que no resulta atribuible responsabilidad alguna al Presidente de la República atento a que dicho servidor público se deslindó de la elaboración y difusión de dicha propaganda.

En efecto, en los autos del expediente, obra oficio de veintisiete de febrero del año en curso, suscrito por el Consejero adjunto de control constitucional y de lo contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal por el cual se deslinda de cualquier participación y responsabilidad en dicho video al Presidente de la República, en el que se manifiesta que no otorgó su consentimiento expreso para que su imagen ilustrara el video de referencia, ni ordenó su edición, producción y/o difusión⁹.

De ahí que esta Sala Superior considere que no es atribuible responsabilidad alguna, posición que resulta congruente *mutatis mutandi* con la línea jurisprudencial de este órgano jurisdiccional expresada en la jurisprudencia 17/2010 de rubro “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”.

Lo anterior es así en la medida en que el deslinde formulado se hizo de manera oportuna atendiendo a que el evento en el que se presentó la estrategia nacional de turismo ocurrió el veinticuatro de febrero del año en curso, por lo que aun en el escenario de que el video comenzara a difundirse en redes sociales a partir de esa misma fecha, tenemos que el deslinde fue presentado el día veintisiete de febrero siguiente.

Esto es aun de considerarse la fecha más antigua de la difusión de la propaganda gubernamental se obtiene que el escrito de deslinde se presentó solo con tres días de posterioridad, de ahí su oportunidad.

⁹ Foja 213 del Cuaderno accesorio 1 del expediente SUP-REP-37/2019.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Máxime que el deslinde ocurrió antes del emplazamiento al procedimiento especial sancionador, el cual tuvo lugar hasta el uno de abril del año que transcurre.

Ahora bien, el mismo se considera idóneo, eficaz, jurídico y razonable, si se toma en consideración que en dicho escrito de deslinde se expuso que jamás se otorgó el consentimiento para el uso de la imagen en el video ni tampoco se ordenó su edición, producción y/o difusión.

De igual manera se indica la instrucción para que se detuviera la difusión de dicho video deslindándose absolutamente de cualquier conducta vinculada con dicho material.

En consecuencia, no es jurídicamente posible atribuir responsabilidad alguna al Presidente de la República.

C) Responsabilidad atribuible al Secretario de Turismo por la inclusión del emblema de MORENA en el material denunciado.

Conceptos de agravio

El Partido Acción Nacional aduce que la sentencia impugnada es violatoria de los principios de legalidad, exhaustividad, congruencia y certeza pues pretende evadir la responsabilidad del Secretario de Turismo por violación a la normativa.

Ello porque la responsable expone que dicho servidor público no participó en la producción y diseño del promocional, sin embargo, su responsabilidad se desprende de la propia normativa administrativa que regula sus facultades.

Específicamente del artículo 8, fracción XXI, del Reglamento de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, conforme al cual las

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

facultades de instruir, implementar y vigilar las acciones de promoción son indelegables, aun y cuando se cuente con la Dirección General de Comunicación Social.

Esto es, no sólo el titular de la Dirección de Comunicación Social es el responsable, sino también el Titular de la Secretaría de Turismo.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática aduce que el razonamiento de la autoridad responsable implicaría que el Titular de la dependencia desconozca qué es lo que se genera en la propia Secretaría, máxime que en el caso dicho video trató de un acto importante consistente en promover la estrategia de turismo del gobierno federal.

Agrega que en términos del artículo 32 del Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, el Director General debe implementar las políticas y estrategias de comunicación social dictadas por el Titular de la Secretaría, esto es, que requiere del consentimiento del Secretario.

Tesis de la decisión

Es sustancialmente **fundado** el planteamiento de los recurrentes, porque además de la responsabilidad del Director General de Comunicación Social, la cual deriva del propio reconocimiento de que fue el encargado de la elaboración y difusión de la propaganda, de la normativa interna de la Secretaría de Turismo, es posible fincar responsabilidad al Secretario de Turismo por ser el servidor público que debe aprobar y/o ratificar las propuestas de comunicación social que someta a su consideración dicho Director General.

Consideraciones que sustentan la decisión

Como se expuso, en el caso se tuvo por actualizada la inobservancia de lo previsto en el párrafo 7 del artículo 134 constitucional y esta Sala Superior considera que la responsabilidad resulta atribuible, en primer término, al Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Ello porque, con motivo de los requerimientos formulados por la autoridad instructora durante la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo informó que el servidor público responsable de la elaboración y contenido del video fue el Director General de Comunicación Social.

Dicho servidor público, a su vez, al momento de comparecer reconoció que ese video se difundió en las redes sociales de Twitter y Facebook.

Esto es, ante el reconocimiento por parte del servidor público involucrado en el sentido que el responsable del contenido del video fue el Director de Comunicación Social debe atribuírsele la responsabilidad por la inclusión del emblema de MORENA.

Ahora bien, en el Reglamento Interno prevé disposiciones conforme a las cuales, se requiere de la ratificación o aprobación del Titular de la Secretaría de las propuestas que haga el Director en materia de comunicación social.

Al respecto, el artículo 8, fracción XXI establece que es una facultad indelegable del Secretario de Turismo *instruir las acciones de promoción y celebración de eventos turísticos, que, por su especial relevancia o alto impacto turístico, representen una fuente de crecimiento y desarrollo para el sector.*

Por su parte, del artículo 32, fracciones I, II y V, es posible advertir que la Dirección General de Comunicación Social propone a consideración del Titular de la Secretaría, las políticas, lineamientos y estrategias de comunicación social.

Esto es, la normativa administrativa interna, establece el deber de elevar al superior jerárquico para aprobación o ratificación, las acciones tomadas en materia de comunicación social, las cuales tienen como objetivo informar a la opinión pública sobre las actividades de la Secretaría.

En el caso, es posible concluir que el Secretario de Turismo estuvo enterado de la implementación de la *estrategia nacional de turismo 2019-*

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

2024, dado que estuvo en el evento en Chetumal el veinticuatro de febrero y si bien ello no se traduce necesariamente en que hubiere participado u ordenado la_difusión del video en las cuentas oficiales de las redes sociales de la_dependencia.

Lo cierto es que existe un deber normativo de aprobar o ratificar las políticas de comunicación social, dicho en otras palabras, el Secretario de Turismo como superior jerárquico del Director de Comunicación Social tiene el deber de vigilancia de su actuación, sobre todo al preverse que es indelegable la facultad de instruir las acciones de promoción y celebración de eventos turísticos de importancia, como el caso, la presentación de la estrategia nacional de turismo.

De ahí que, en concepto de esta Sala Superior también resulte atribuible la infracción, consistente en la vulneración al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Federal, al Secretario de Turismo, por la conducta desplegada por el Director General de Comunicación Social.

En consecuencia, **procede dar vista al Presidente de la República**, como superior jerárquico del Secretario de Turismo, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables, de conformidad con el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

D) Responsabilidad de MORENA

Conceptos de agravio

El Partido Acción Nacional aduce que con el uso de recursos públicos se promovió y exaltó a MORENA como fuerza política, lo que implicó un beneficio en el contexto del desarrollo de los procesos electorales locales, por lo que se debe establecer una responsabilidad.

Tesis de la decisión

El planteamiento es **infundado** en atención a que el partido político no tiene una responsabilidad indirecta, atento a que no tiene la calidad de

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

garante o deber de cuidado respecto de los servidores públicos involucrados.

Consideraciones que sustentan la decisión

Los partidos políticos sólo tienen la calidad de garantes respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, sin embargo, no son responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan estos últimos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

Efectivamente, no es jurídicamente posible determinar la responsabilidad de los partidos políticos por conductas desplegadas por servidores en ejercicio de sus atribuciones, pues implicaría reconocer que los partidos se encuentran en una relación de supra a subordinación respecto de ellos, es decir, que los partidos pudieran ordenar a los funcionarios cómo cumplir sus atribuciones legales.

Así lo ha razonado esta Sala Superior en la jurisprudencia 19/2015 de rubro: **CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

En este sentido, conforme a esta línea jurisprudencial en el caso, a juicio de este órgano jurisdiccional no es posible atribuir responsabilidad al partido político por la inclusión de su emblema en el video objeto de queja, puesto que, como se ha mencionado, se trata de una actuación por parte de un servidor público respecto del cual el partido político no puede tener una responsabilidad indirecta, al no tener la calidad de garante.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

VII. Decisión. Conforme a lo expuesto, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada, en los siguientes términos:

- Confirmar la **inexistencia** de la infracción a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, relativa a la promoción personalizada del Presidente de la República.
- Confirmar la **existencia** de la infracción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, por la inclusión del emblema de MORENA en la propaganda gubernamental objeto de denuncia.
- Confirmar la responsabilidad por la infracción al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal, así como la vista ordenada al Órgano Interno de Control de la dependencia de gobierno mencionada.
- Conforme a lo expuesto en esta sentencia, la infracción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, también es atribuible al Secretario de Turismo del Gobierno Federal.
- En razón de lo anterior, se ordena dar vista al Presidente de la República, como superior jerárquico del Secretario de Turismo, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables, de conformidad con el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-38/2019 y SUP-REP-39/2019 al diverso SUP-REP-37/2019, por lo que se ordena glosar la certificación de los puntos resolutivos a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en la ejecutoria.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

INDALFER INFANTE GONZALES

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS¹⁰

No compartimos el criterio expresado en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente asunto que **propone confirmar la resolución impugnada** sobre la base de que, en el caso concreto, no se actualiza la propaganda personalizada del titular del Ejecutivo Federal, derivada de su aparición en un video relativo a la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”, difundido en las redes sociales de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal.

Contrariamente a esa postura, estimamos que los partidos actores tienen razón cuando argumentan que se configura la infracción constitucional al establecerse el nombre e imagen del actual presidente en conjunto con la de un partido político, pues esto vulnera la equidad de la contienda, ya que

¹⁰ Colaboraron en su elaboración Javier Ortiz Flores, José Alberto Montes de Oca Sánchez, Rodolfo Arce Corral, Claudia Elvira López Ramos y María Elvira Aispuro Barrantes.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

el electorado asocia de forma inmediata al servidor público con el instituto político que actualmente está compitiendo en los diversos procesos electorales locales en curso.

Con base en los argumentos de los recurrentes, la propaganda personalizada del actual presidente de la república sí se actualiza porque, con independencia de que dicho servidor público por el momento no se encuentra compitiendo por ningún puesto de elección popular o no ha manifestado expresamente su aspiración de contender por un puesto de esta índole en el futuro, esta propaganda sí posiciona ante el electorado tanto al servidor público como al partido que lo llevó al ejercicio del encargo.

Una de las finalidades del artículo 134 Constitucional es la de evitar que se realice, con recursos públicos, propaganda gubernamental en la que se asocie el nombre, la imagen o la voz de cualquier funcionario con una opción política, pues resulta lógico que, con independencia de si el funcionario aspira a contender a un puesto de elección popular o no, éste cuenta con una posición relevante desde la cual puede influir en el ánimo del electorado, únicamente por la asociación de su imagen con la de un partido político.

Los efectos de este tipo de propaganda en el electorado son mayores si se toma en consideración que el funcionario público que aparece cuenta con un alto rango y, a su vez, tiene un grado de aceptación razonable entre la ciudadanía. Dadas esas circunstancias, el funcionario en cuestión puede influir en las preferencias del electorado con la simple inclusión – aunque sea de forma incidental– de su imagen asociada a la de un partido político que se encuentra en competencia electoral y, como consecuencia de ello, romper la equidad en la contienda casi de forma automática porque se genera la percepción de que ese funcionario apoya a ese partido político en específico.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Resulta conveniente precisar que para esta Sala Superior la asociación que se realiza entre un funcionario público y un partido político está permitida y es legal, siempre y cuando dicha asociación sea promocionada exclusivamente por los partidos y/o candidatos, pero no por el servidor que ya se encuentra en ejercicio de sus funciones¹¹. De esta forma, no podría aceptarse, por ejemplo, que la imagen gubernamental o de un gobernante se asocie con un partido político por la vía de la propaganda gubernamental, pues esto evidentemente pone en desventaja a los demás partidos políticos que contienden y que no tienen a su alcance los recursos que la administración pública destina a este tipo de propaganda.

Bajo esa lógica, los servidores públicos y las entidades gubernamentales deben ser muy cuidadosos de no intervenir en los procesos electorales a través de la difusión de su imagen, nombre o voz, pues sus conductas podrían romper con la equidad de las contiendas electorales. De ahí la razón de ser de la prohibición expresa del artículo 134 respecto a la propaganda personalizada de los servidores públicos, salvo por virtud de la rendición de cuentas en cuyo caso se permite, de forma excepcional, la difusión de este tipo de propaganda durante la rendición de los informes.

La vulneración al principio de equidad en la contienda se actualiza cuando un servidor público se promociona de manera personalizada a través de propaganda gubernamental, fuera de los casos de excepción. Esta infracción se vuelve más evidente cuando en la promoción se vincula al funcionario con el partido político a través del cual accedió al cargo público, y adquiere un mayor impacto cuando dicho servidor cuenta con un grado razonable de aceptación por parte de la ciudadanía.

Del análisis de los elementos contenidos en la propaganda denunciada, así como del contexto en el que fue difundida, sí es posible identificar un

¹¹ **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.** Jurisprudencia 2/2009, consultable en las hojas quinientas ochenta y tres a quinientas ochenta y cuatro, de la *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, volumen 1 intitulado "Jurisprudencia", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

posicionamiento tanto del servidor público como del partido político por el cual fue electo; aunado al hecho de que el impacto que ese posicionamiento pudiera tener en los procesos electorales en curso se actualiza desde el momento en el que se verifica que el partido asociado al servidor se encuentra participando en los comicios ya referidos por medio de la postulación de diversas candidaturas.

En el caso concreto, en forma opuesta a la decisión de la mayoría, consideramos que se cumplen los requisitos personal, temporal y objetivo, previstos jurisprudencialmente para la actualización de la propaganda personalizada¹².

Dicho cumplimiento deriva **1)** de la aparición de la imagen del presidente de la república en un promocional en principio destinado a promover el turismo en el país (elemento subjetivo); **2)** del hecho de que al momento de la difusión del material denunciado se encontraban seis procesos electorales en curso (elemento temporal); y **3)** de la aparición del emblema del partido por lo menos dos veces en el promocional (elemento objetivo).

Respecto al tercer elemento, es preciso destacar que la aparición del emblema partidista se relaciona directamente con el servidor público involucrado, de manera que el partido puede vincularse con los logros u objetivos relacionados con el titular del Ejecutivo Federal, o simplemente posicionarse ante el electorado gracias a la mera relevancia del cargo que ostenta el servidor público y a su posición favorable ante la ciudadanía.

Con la finalidad de explicar a fondo nuestra postura, expondremos en los siguientes apartados, de manera más detallada, las razones por las cuales

¹² Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

consideramos que en el presente caso debió estimarse como acreditada la propaganda personalizada del presidente de la república, así como el uso indebido de recursos públicos derivado de dicha infracción.

1. Hechos relevantes del caso

El 24 de febrero se llevó a cabo un evento en Chetumal, Quintana Roo para la presentación de la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”. En dicho evento se reprodujo un material audiovisual cuyo contenido presuntamente abordaba temas relacionados con la estrategia ya señalada. A partir de este material audiovisual, se confeccionó uno diverso de una duración más corta el cual se subió a las cuentas oficiales de Facebook y Twitter de la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal.

A finales del mes de febrero y durante el mes de marzo, el PAN, el PRD y la presidenta del Comité Directivo Estatal del PAN en Chihuahua, presentaron diversas quejas y denuncias, las cuales finalmente culminaron en la formación de dos procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/25/2019 y acumulados, y UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/51/2019. En ambos procedimientos los denunciantes argumentaban que debido a la difusión del video relativo a la “Estrategia Nacional Turismo 2019-2014” se había generado una propaganda personalizada y se habían utilizado de forma indebida recursos públicos para posicionar la imagen del presidente de la república y del partido que lo postuló, contraviniendo con ello lo dispuesto en el artículo 134 párrafos 7 y 8 de la Constitución federal.

Estos juicios fueron resueltos por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-22/2019 y acumulado, en el sentido de: **1)** declarar la inexistencia de la propaganda personalizada del funcionario público involucrado, y **2)** declarar la existencia de la violación al principio de imparcialidad debido a la inclusión del emblema y/o siglas del partido en la propaganda gubernamental denunciada, infracción por la cual se sancionó al director general de comunicación social de la Secretaría de Turismo en

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

virtud de que él fue el responsable directo de la difusión del video denunciado en las redes sociales de la Secretaría de Turismo.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que la Sala Regional Especializada no emitió consideración alguna respecto a la acreditación del uso indebido de recursos públicos, pese a haber estimado que en el caso concreto había quedado comprobado que la propaganda gubernamental, elaborada con recursos públicos, era parcial en el sentido de que promocionaba a un partido político en particular, pero no así a los logros u objetivos del Gobierno Federal.

Finalmente, tanto el PAN, como el PRD y el director general de Comunicación Social de la Secretaría de Turismo impugnaron la resolución anterior alegando, en esencia, –en el caso del PAN y el PRD– la indebida valoración de la responsable respecto a los elementos que acreditaban la propaganda personalizada del servidor público, la presunta responsabilidad del secretario de turismo por la difusión del material denunciado, y –en el caso del director general– la no acreditación de los elementos necesarios para determinar que el promocional era propaganda gubernamental.

2. Postura mayoritaria

Para efectos del presente voto particular, nos referiremos sólo a las consideraciones emitidas respecto de aquellos agravios cuya materia es la base de nuestro actual disenso. Estos son los correspondientes a: **1)** la actualización de la propaganda personalizada del presidente de la república, y a **2)** la responsabilidad del secretario de turismo y del titular del Ejecutivo Federal por las infracciones de propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos.

En el primer caso, la mayoría estima que los agravios expuestos por el PAN y el PRD son infundados pues el propósito de la propaganda

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

denunciada fue comunicar al receptor la idea de que existiría una nueva estrategia o modelo de turismo a partir del inicio del nuevo gobierno federal. En la sentencia aprobada por la mayoría se argumenta que la inserción de la imagen del presidente es contextual, pues sirve para ilustrar la sucesión del Ejecutivo Federal, aunado a que no se pone en riesgo la equidad, imparcialidad y legalidad de los procesos electorales en curso, ya que no existe una línea discursiva o narrativa que inequívocamente pueda ser interpretada como un posicionamiento político-electoral en favor del servidor público.

De manera específica, la sentencia señala que no se estudiará lo relativo a la inclusión del emblema del partido en el promocional difundido, pues al no haberse cuestionado ese aspecto de forma directa en esta instancia, la Sala Superior se limitará a analizar únicamente la aparición del actual presidente de la república en el material denunciado.

En el segundo caso, la mayoría estima fundados los agravios de los partidos relativos a la presunta responsabilidad del secretario de turismo respecto a la difusión de la propaganda denunciada, ya que este servidor público era el encargado de aprobar y/o ratificar las propuestas de comunicación social que sometiera a su consideración el director general de dicha área. Sin embargo, al final la sentencia sólo le atribuye responsabilidad al secretario de turismo por la violación al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución general, sin pronunciarse respecto a las infracciones de propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos.

3. Argumentos que sustentan nuestro disenso respecto a la actualización de la infracción consistente en la propaganda personalizada

No coincidimos con las determinaciones previstas en la sentencia aprobada por la mayoría, al ser nuestra convicción que en el caso concreto sí estaba acreditada la propaganda personalizada del presidente

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

de la república, así como la indebida utilización de recursos públicos inherente a la infracción en cuestión.

En los siguientes párrafos expondremos cuáles han sido los criterios que ha emitido la Sala Superior relacionados con la acreditación de la propaganda personalizada para identificar qué elementos se cumplen en el caso concreto y qué características del presente asunto lo diferencian de aquellos en los cuales se ha estimado la inexistencia de la infracción denunciada.

3.1. ¿Qué ha resuelto la Sala Superior respecto a la acreditación de la propaganda personalizada?

De acuerdo con este órgano jurisdiccional federal, se estima que un comunicado dirigido al electorado por parte de una dependencia gubernamental constituye una propaganda personalizada que posiciona al servidor público involucrado ante la ciudadanía, cuando se encuentre orientado a influir en la equidad de alguna contienda electoral.

En este punto, se ha señalado que no es necesario que el servidor público, como lo es el titular del Ejecutivo Federal, forme parte del proceso comicial en sí, sino que es suficiente que, derivado del mensaje difundido, se le posicione ante el electorado. Esto es así, ya que el objetivo esencial de la propaganda personalizada es modificar el estatus de un personaje o promover algo. Respecto a este tema, también se ha estimado que “promover” significa iniciar o impulsar una cosa o un proceso, procurando su logro final¹³.

De manera específica, esta Sala resolvió en el precedente SUP-REP-196/2012 y acumulados, que en el caso concreto no se desprendía algún elemento de la propaganda denunciada en el que se hiciera algún tipo de apología al entonces titular del Ejecutivo Federal o que se buscara

¹³ SUP-REC-196/2012 Y ACUMULADOS

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

elevarlo a una dignidad o empleo superior al que tenía, pues no contendía para algún cargo de elección popular, **aunado a que en la propaganda no se hacía referencia a algún candidato o partido político, para posicionarlo en las preferencias comiciales.**

Otro de los precedentes que analiza la presunta propaganda personalizada del titular del Poder Ejecutivo Federal es el SUP-RAP-345/2012. En este asunto la Sala Superior resolvió que las obligaciones impuestas en el artículo 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución federal, deben ser entendidas bajo los siguientes términos:

- El deber que tienen los servidores públicos de cualquier orden de gobierno de aplicar los recursos con imparcialidad, de modo que no influyan en la equidad de la contienda entre los partidos políticos (principio de imparcialidad).
- La propaganda que difundan por cualquier medio de comunicación social debe ser de naturaleza institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social.
- No se deben incluir en dicha propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Respecto a la prohibición de la difusión de propaganda personalizada, esta Sala Superior señaló que la propaganda que se difunda debe **abstenerse de promocionar logros de gobierno, obra pública e inclusive emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía con el objeto de promocionar a un funcionario público, a un tercero o a un partido político.**

En ese precedente, este órgano jurisdiccional fue claro al señalar que la prohibición constitucional analizada no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos lleven a cabo aquellos actos inherentes al ejercicio de sus funciones ni, mucho menos, prohibir la rendición de cuentas o la participación activa en la entrega de bienes y servicios a los gobernados,

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

ya que ello podría atentar contra el correcto desarrollo de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

Sin embargo, lo que se busca es evitar que con esas acciones se contravengan disposiciones de orden público, ya que el núcleo de la prohibición radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos (electorales), ni que los funcionarios aprovechen la posición en la que se encuentran para que, **de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero que pueda afectar la contienda electoral**, pues ello contravendría de forma directa a los principios electorales, de manera específica, los principios de equidad e igualdad en la contienda.

Con base en lo anterior, se estimó que para determinar la infracción consistente en la difusión de propaganda personalizada se debe atender íntegramente al contexto del acto denunciado, en el sentido de que dicha infracción no debe tenerse por actualizada al sólo tomar en cuenta el hecho aislado de que se hubiera usado el nombre, símbolo, imagen, voz o algún otro elemento relacionado con el servidor público implicado, para concluir que con la difusión de la propaganda se le estaba promocionando; sino que es necesario combinar tales elementos con el contenido del acto del que se trate para advertir si el propósito final fue realmente la difusión de este tipo de propaganda.

Finalmente, es de particular relevancia mencionar que, al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-163/2018, la Sala Superior señaló que:

- La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

- La **esencia de la prohibición constitucional** y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en la que se encuentran para que, **de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero** que pueda afectar la contienda electoral.
- Se ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada uno de ellos.
- En el caso del titular del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la república, gubernaturas y presidencias municipales), su presencia es protagónica en el marco histórico social mexicano, al contar con poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.
- Así, dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad que tienen de disponer de recursos, los servidores públicos deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral, pues las mismas pueden influir relevantemente en el electorado.
- Por la naturaleza de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a determinados funcionarios, cabe presumir que, por la expresión de ciertas opiniones o la realización de algunas conductas, pudiera generarse una presión o influencia indebida en los electores.
- De esta forma, el espíritu de la Constitución federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo de su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos. Esto es así ya que la figura pública que ostentan los titulares del Poder Ejecutivo, así como su investidura, presencia ante la ciudadanía, responsabilidades y posición política relevante, pueden ejercer presión, coacción o inducción indebida de los electores o generar cierta parcialidad política electoral.

3.2. Actualización de los elementos que configuran la infracción en el presente caso

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Una vez expuestas algunas de las directrices con base en las cuales esta Sala Superior ha resuelto aquellos casos relacionados con la presunta propaganda personalizada del titular del Ejecutivo Federal, es preciso analizar el presente asunto a la luz de dichos criterios con la finalidad de identificar si se cumplen o no los elementos constitutivos de la infracción denunciada.

A partir del análisis del material consistente en el video relativo a la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”, se identifican los siguientes elementos que, analizados en su conjunto, estimo que actualizan una propaganda personalizada del titular del Ejecutivo Federal:

- Aparece la imagen del presidente de la república en diversas escenas, siendo las más relevantes aquellas en las que toma posesión de su actual cargo portando la banda presidencial, y aquella en la que se encuentra dando un discurso sobre un podio que tiene el logo de MORENA.
- En el promocional aparece el emblema del partido y se le relaciona directamente con el actual presidente de la república.
- Se menciona el inicio de una nueva etapa de “transformación de la vida pública nacional” y de una “nueva etapa en la historia de nuestro país” a partir del primero de diciembre, haciendo referencia a las elecciones federales en las que el servidor público, así como otros candidatos de MORENA, resultaron electos para diversos cargos públicos alrededor del país.
- También se hace referencia a la “renovación” del país mediante un proceso democrático de amplio respaldo ciudadano, es decir, hay una alusión expresa a los procesos electorales.
- Se incluyen imágenes de personas votando en las elecciones federales, pues en las urnas que aparecen en las imágenes se identifica la leyenda de “presidente” y “senadores”.
- Se señalan los fundamentos de la “cuarta transformación” encabezada por el presidente y el partido que lo postuló, así como sus ejes rectores (transparencia, austeridad y racionalización de los recursos públicos).

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Otro de los elementos que, aunque no se deriva directamente del video denunciado, sí se encuentra acreditado en el expediente, es el hecho de que este material fue difundido a través de las redes sociales de la Secretaría de Turismo en Twitter y Facebook una vez iniciados los procesos electorales locales alrededor del país, de manera específica, los correspondientes a las entidades de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas y Puebla.

Asimismo, es posible identificar que entre los elementos que integran el contexto en el que se difundió el video, se encuentra el hecho de que el partido relacionado con el servidor público participa actualmente en todos los procesos electorales locales de las entidades mencionadas mediante la postulación de candidaturas, ya sea de forma individual, en coalición o candidatura común.

Aunado a lo anterior, se destaca que no fue controvertido ante la responsable el hecho de que el material objeto de la denuncia constituye propaganda gubernamental, lo cual incluso fue reafirmado por dicha autoridad. Debido a esto, se tiene por acreditado que la creación y difusión del video en cuestión, necesariamente implicó la utilización de recursos públicos.

Desde nuestra perspectiva, a partir del contenido y el contexto en el que se difundió el video denunciado, sí es posible tener por acreditada la infracción de propaganda personalizada del presidente de la república, sobre la base del criterio jurisprudencial¹⁴ y la línea de los precedentes de esta Sala Superior que fueron invocados.

Los elementos subjetivo y temporal de la propaganda personalizada están acreditados y fuera de controversia, puesto que el servidor público identificado plenamente en el material denunciado es el presidente de la

¹⁴ Jurisprudencia 12/2015 de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

república y porque, al momento de su difusión, los procesos electorales locales mencionados, ya habían comenzado.

En relación con el elemento objetivo, una vez analizados íntegramente tanto el contenido como contexto del material difundido en las redes sociales de una dependencia gubernamental, se advierte que existe una promoción indebida de la imagen de un servidor público, así como el logo de un partido político, lo cual genera el uso indebido de recursos públicos y la vulneración al artículo 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución General.

Las bases de la prohibición constitucional prevista en dicho precepto señalan que la propaganda difundida –entre otros– por las dependencias gubernamentales, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin que pueda contener nombres, imágenes, voces o símbolos que promuevan a un servidor público, ya que con ello se pretende garantizar la debida aplicación de los recursos públicos.

Para mostrar cómo, en el caso concreto, efectivamente se actualiza el ejercicio de la propaganda personalizada, es indispensable asociar todos los elementos que rodearon a la difusión del material denunciado, es decir, no sólo hay que valorar el contenido (imágenes y mensajes) del video, sino que también se debe incluir en el estudio el contexto social y político, pues ambos tienen un impacto relevante para confeccionar adecuadamente la infracción constitucional.

En el caso estudiado, el video que difundió un ente de gobierno en los medios de comunicación (redes sociales) contiene la imagen de un servidor público y la alusión al cargo que representa. Así, en un primer momento, aparece el titular del Ejecutivo Federal portando la banda presidencial y, en otro posterior, nuevamente surge su imagen junto al logo del partido político MORENA, mismo que aparece en dos ocasiones durante la secuencia del material.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Del resto de las imágenes es posible corroborar que, en el video, además de señalar diversos temas vinculados con la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”, se alude a la victoria obtenida por el mencionado servidor público en las pasadas elecciones, dado que se aprecian personas sufragando y una urna que se utiliza para depositar votos en favor del cargo de presidente.

Con base en el contenido ya expuesto, fue posible establecer una conexión entre el mensaje del material denunciado y las imágenes descritas y, a partir de ello, identificar que uno de los objetivos del promocional era señalar que desde la toma de protesta del actual presidente de la república –electo mediante un proceso democrático– el país inició una nueva etapa basada en los fundamentos de la denominada “cuarta transformación”, así como en sus ejes rectores (transparencia, austeridad y racionalización de los recursos públicos).

De esta manera, el contenido del material denunciado como propaganda personalizada evidencia una distorsión entre la finalidad que persigue una dependencia del gobierno al difundir un mensaje para informar a la ciudadanía acerca de su estrategia institucional y la exposición de imágenes y mensajes que posicionen directamente al presidente de la república y al partido político que lo postuló para llegar a su actual cargo.

Es necesario destacar que el contexto político actual indica que el titular del Ejecutivo Federal y su partido se encuentran legitimados, lo cual es relevante a la luz del concepto politológico de “voto personal”, de acuerdo con el cual el apoyo electoral se origina a partir de las cualidades individuales, actividades y reputación de una persona.

En un sistema en donde las evaluaciones positivas no se centran en el partido gobernante visto como un ente genérico, sino en un líder

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

específico, la promoción de dicho líder representa una gran ventaja electoral puesto que los ciudadanos siguen la lógica del “voto personal”¹⁵.

Desde esta perspectiva, una dependencia del gobierno no puede promover la imagen y sobre todo la victoria de un servidor público, mucho menos la de un partido político, pues ello podría implicar expandir la libertad de acción y negociación del titular del gobierno o *incumbent*. Por lo tanto, además de una técnica para obtener votos futuros, constituye también una manera para consolidar y monopolizar el poder político.

Al final, con base en esta relación expresa entre el funcionario y el partido –misma que quedó demostrada a partir de los elementos literales, visuales y contextuales del video analizados en párrafos anteriores–, consideramos que la propaganda difundida por la Secretaría de Turismo del Gobierno Federal promovió indebidamente la imagen de un servidor público y del partido político que lo postuló, por lo que estimamos que la infracción constitucional de propaganda personalizada está plenamente acreditada.

Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que la confección y difusión de propaganda gubernamental personalizada implica automáticamente la actualización de la infracción consistente en el uso indebido de recursos públicos pues, de acuerdo con lo sostenido por esta Sala Superior, la difusión de propaganda indebida en las distintas plataformas de los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, actualiza la prohibición también contenida en el artículo 134 constitucional¹⁶.

3.3. ¿Cuál es la diferencia entre el presente caso y los resueltos con anterioridad?

¹⁵ Cain, B., Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1998): “The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence”. *The Journal of Politics*, 50(4).

¹⁶ SUP-REP-706/2018 Y ACUMULADOS.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

Finalmente, consideramos relevante hacer una diferenciación de los elementos que se identifican en el presente caso y de aquellos correspondientes al SUP-REP-6/2019 resuelto por esta Sala Superior el pasado veinte de febrero, relativo a la publicación de dos comunicados que contenían propaganda gubernamental en las cuentas de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Facebook y Twitter, los cuales estaban relacionados con el tema del combate al huachicoleo y a la corrupción.

En el mencionado precedente, el PAN denunció la promoción personalizada del titular del Ejecutivo Federal por la difusión de propaganda gubernamental en las cuentas oficiales de Twitter y Facebook de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ya que se hizo referencia expresa al servidor público en su calidad de presidente de la república. Posteriormente, esta Sala Superior determinó como inexistente la promoción personalizada a favor del funcionario, en atención a los siguientes elementos:

- La mención que se hizo del presidente de la república fue genérica e informativa, como parte de una solicitud de apoyo y cooperación dirigida a la ciudadanía para solucionar una problemática que aqueja al país, sin que la misma estuviera enfocada de manera personal o individual al servidor público, sino a las instituciones que representa.
- No se destacaron cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, antecedentes familiares o sociales del servidor.
- No se utilizó ni la silueta ni la imagen, no se hizo alusión a símbolos, lemas o frases que permitieran identificar al presidente con algún partido político o aspirante, precandidato o candidato de los procesos electorales en curso en los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, ni ninguna expresión como “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con un proceso electoral.
- La aparición del nombre del funcionario no configuró una vulneración al principio de neutralidad, en virtud de que no se emitió alguna frase o

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

expresión tendiente a influir en las preferencias electorales, como sería llamar al voto en favor de determinada fuerza política o de una precandidatura o candidatura en particular, ni tampoco formuló opiniones positivas o negativas que orienten al electorado respecto de determinada opción política.

- La mención del nombre del servidor se constriñó a informar sobre quién ocupa el cargo del órgano de gobierno encargado de solucionar la problemática.

- No se advirtió una conducta reiterada y sistemática por parte de los servidores públicos que implicara la sobreexposición del presidente de la república, pues solamente atendió a una situación eventual surgida a partir de la ejecución de una acción de gobierno.

Ahora bien, en el presente caso se encuentran las siguientes diferencias sustanciales que nos permiten concluir que, a diferencia del precedente, existió una promoción personalizada a favor del presidente de la república: *i)* aparece la imagen del titular del Ejecutivo Federal en diversas escenas, *ii)* ésta se puede relacionar directamente con el logo de MORENA, *iii)* se hace referencia expresa a las elecciones federales en las que el servidor, así como otros candidatos de MORENA, resultaron electos para diversos cargos públicos en el país, y *iv)* se mencionan los ejes rectores de la “cuarta transformación”.

Por ello, como explicamos en párrafos anteriores, consideramos que sí existe la promoción personalizada del presidente de la república ya que, el establecimiento de una relación entre el titular del Ejecutivo Federal con un partido político –en especial aquél del cual emanó– mediante una propaganda gubernamental difundida a través de los medios de comunicación masiva durante la celebración de diversos procesos electorales locales, indudablemente permite suponer que esta propaganda posiciona ante el electorado, tanto al servidor público como al partido en cuestión; el cual, además de tener permitido usar los logros del gobierno para promocionarse, actualmente se encuentra conteniendo por la obtención de diversos cargos públicos.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

En ese sentido, a diferencia del precedente SUP-REP-6/2019, en el presente caso existen elementos con base en los cuales es posible establecer la repercusión que tuvo la aparición del actual presidente sobre la imagen de MORENA, en virtud de la relación establecida entre ambos a través de la propaganda difundida.

4. Argumentos que sustentan nuestro disenso respecto de las consideraciones relativas a los sujetos responsables

Aunque estamos de acuerdo con las consideraciones de la sentencia relativas a que el secretario de turismo fue responsable de violar el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo 7, debido a la difusión de la propaganda denunciada, desde nuestra perspectiva, también se debió concluir que era responsable de la infracción de propaganda personalizada del presidente de la república y el subsecuente uso indebido de recursos públicos.

Asimismo, discrepamos de la decisión mayoritaria en la parte según la cual ***“no es jurídicamente posible atribuir responsabilidad alguna al presidente de la república”***, postura justificada en la sentencia con el argumento de que dicho servidor público se deslindó de la elaboración y difusión de la propaganda denunciada, calificando a este deslinde como oportuno, idóneo, eficaz, jurídico y razonable. Consideramos que la sentencia, al imputar sólo cierta responsabilidad al secretario de turismo o al director general de comunicación social, y eximir por completo de dicha responsabilidad al titular del Ejecutivo Federal, parece introducir injustificadamente un estándar más alto para atribuir responsabilidad en materia político-electoral al presidente de la república, siendo que el material denunciado excede los límites previstos en el artículo 134 constitucional.

Para demostrar que sí existe responsabilidad del secretario de turismo y del Ejecutivo Federal en los hechos denunciados es necesario realizar el análisis de las conductas probadas a la luz de la Constitución federal, ya

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

que en ese marco jurídico se establece la prohibición de los funcionarios públicos para realizar la promoción personalizada o usar recursos públicos para afectar la equidad en las contiendas.

En ese sentido, debe señalarse que el artículo 134 constitucional tiene como propósito, entre otros, que los poderes públicos en todos los órdenes de gobierno siempre observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Asimismo, dicho artículo busca establecer mejores controles para que los servidores públicos se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda entre los partidos políticos. Finalmente, una de las finalidades de este precepto es poner fin a la práctica indebida de que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal.

Así, en lo que interesa para el presente caso, la intención de la reforma constitucional quedó establecida con toda precisión: impedir la continuación de la práctica mediante la cual los servidores públicos promuevan su imagen personal o intervengan en los procesos electorales a través de la utilización de la propaganda oficial y, por ende, mediante la utilización de recursos públicos. De ahí que la prohibición deba interpretarse como dirigida primordialmente a los servidores públicos que en lo personal pudieran posicionarse ante el electorado a través de la difusión de propaganda gubernamental, ya que es justo la difusión de su nombre, imagen, voz o símbolo distintivo, la que violenta la norma constitucional y el bien jurídico que ésta tutela.

Con base en los precedentes ya analizados¹⁷, así como en la jurisprudencia 12/2015 emitida por la Sala Superior¹⁸, para que se

¹⁷ SUP-REP-196/2012 y acumulados, SUP-RAP-345/2012 y SUP-REP-6/2019

¹⁸ Jurisprudencia 12/2015 de la Sala Superior, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil quince, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia*

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

actualice la infracción de propaganda personalizada, es necesario que se cumplan los elementos personal, temporal y objetivo, cuya acreditación en el caso de estudio ya se expuso, de manera que quedó demostrado que en el video denunciado sí se posicionaba al actual presidente ante el electorado, así como que se le relacionaba directamente con MORENA.

El siguiente paso es identificar a quiénes se les debería de sancionar por la promoción personalizada del titular del Ejecutivo Federal, así como por la indebida utilización de los recursos públicos.

En este punto, consideramos que la responsabilidad respecto a este tipo de infracción no debe limitarse al servidor público que haya aparecido en el promocional denunciado, sino que debe extenderse hacia aquel o aquellos servidores entre cuyas funciones esté la de vigilar que el contenido del material difundido se encuentre dentro de los límites legales y constitucionales establecidos, pues ello forma parte de su deber de cuidado.

Esto es así, ya que la prohibición constitucional se contraviene con el simple hecho de que la propaganda gubernamental contenga elementos de promoción personalizada de un servidor público o vulnere la equidad en la contienda, con independencia de si fue el propio servidor u otro distinto, el que ordenó la confección o difusión de esa propaganda.

En efecto, la violación al artículo 134 constitucional es una conducta que principalmente puede ser realizada por quienes pudieran posicionarse ante la ciudadanía con la promoción de su nombre, imagen, voz o símbolo distintivo en esa propaganda. Sin embargo, esto no excluye de responsabilidad la participación de otro servidor público que haya contribuido y autorizado, expresamente o de facto, la difusión del material en cuestión.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

En este caso, la responsabilidad del actual presidente de la república ha quedado demostrada en virtud de que su imagen y la de MORENA fueron emitidas y relacionadas en una propaganda gubernamental, que más allá de informar sobre la nueva estrategia de turismo a nivel nacional, estableció un lazo entre el actual titular del Ejecutivo Federal y un partido político en específico.

Además, en dicha propaganda se hizo alusión a la celebración y victoria durante el pasado proceso electoral federal, en un contexto de celebración de diversas elecciones locales alrededor del país, posicionando de esta manera tanto al servidor público como al instituto político ante un electorado que está próximo a ejercer su derecho al voto en comicios en los que ese mismo partido político se encuentra conteniendo para la obtención de cargos públicos.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que el argumento relativo a que no puede atribuírsele responsabilidad al titular del Ejecutivo Federal debido a la presentación de un oficio suscrito por el consejero adjunto de control constitucional y de lo contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, por medio del cual se deslinda al presidente de cualquier participación y responsabilidad respecto al video controvertido, tiene como consecuencia que la sentencia sea internamente inconsistente o contradictoria.

Lo anterior se sustenta en que el supuesto deslinde no es apegado a Derecho, porque lo cierto es que se presentó después de que se actualizaran las infracciones, de manera específica, se realizó en respuesta al requerimiento de la autoridad administrativa electoral el día en que se presentaron las primeras denuncias (veintisiete de febrero de dos mil diecinueve). De igual forma, conforme a la versión estenográfica de la presentación de la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”, se tiene que el titular del Ejecutivo Federal estuvo presente en el acto celebrado en Chetumal, lo que denota un consentimiento tácito por su

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

parte para incluir su propia imagen, voz y, en general, su intervención, en el video denunciado.

De ahí que el pretendido deslinde no sea oportuno ni eficaz y que por ello no se cumplan los requisitos previstos en la jurisprudencia 17/2010, de rubro **RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**¹⁹, de acuerdo con la cual el deslinde de responsabilidad respecto a actos de terceros que se estimen infractores de la ley es válido cuando el mismo cumpla las condiciones de **1) eficacia, 2) idoneidad, 3) juridicidad, 4) oportunidad y 5) razonabilidad.**

En el caso de la responsabilidad del secretario de turismo, estimamos, al igual que la mayoría, que éste sabía desde un inicio que el material promovía indebidamente tanto al presidente como al partido, aunado a que, como titular de la Secretaría de Turismo, tenía el deber de vigilar que determinados actos caracterizados por su especial relevancia o alto impacto turístico, como lo es la difusión de un video que presuntamente contiene o debería contener los puntos principales de la “Estrategia Nacional de Turismo 2019-2024”, se apegaran a los cauces constitucionales y legales correspondientes.

Sin embargo, a diferencia de lo señalado en la sentencia, estimamos que esta falta de cuidado respecto a las obligaciones indelegables del titular de la Secretaría de Turismo, no solamente se traduce en la violación al principio de imparcialidad, sino que dicha conducta implica la actualización de las infracciones de propaganda personalizada y del uso indebido de recursos públicos. Esto es así ya que con independencia de que el secretario hubiese aparecido o no en el material denunciado, sí se encontraba obligado a verificar que las acciones de sus inferiores

¹⁹ Jurisprudencia 17/2010 de la Sala Superior, de rubro “**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE**”. La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de junio de dos mil diez, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.

SUP-REP-37/2019 Y ACUMULADOS

jerárquicos respecto a la promoción y celebración de actos relevantes relacionados con el sector turístico fueran acordes a la normativa, lo cual no sucedió en el presente caso.

Creemos que el dejar de sancionar a aquellos servidores de alto rango que en principio deberían tener el deber de cuidado de vigilar que las acciones que se lleven a cabo a su nombre o a nombre de la dependencia de gobierno que representan, sólo genera incentivos indeseables para que este tipo de conductas infractoras de la Constitución y de los principios rectores de la materia electoral se sigan cometiendo. En definitiva, implica un menor costo el determinar como responsables a aquellos sujetos de rangos menores que fácilmente puedan ser sustituidos con la finalidad de salvaguardar los intereses de sus superiores jerárquicos y, con ello, perpetuar el tipo de práctica que buscamos erradicar.

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**