RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-582/2015 Y SUP-REP-587/2015 ACUMULADO.

RECURRENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIAPAS.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

**SECRETARIO**: OMAR OLIVER CERVANTES

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

VISTOS para resolver los autos de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-582/2015 y su acumulado SUP-REP-587/2015, interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y el Gobernador del Estado de Chiapas, respectivamente, contra la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SER-PSC-2/2015 y su acumulado SRE-PSC-206/2015.

#### RESULTANDO:

- **I. Antecedentes.** De lo expuesto en la demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:
- I. Queja. El diecinueve de diciembre de dos mil catorce, el Partido de la Revolución Democrática presentó queja contra el Gobernador del Estado de Chiapas por la publicación de treinta y tres notas de prensa, a las que denominó "gacetillas" en los periódicos de circulación nacional La Jornada, Milenio, Excélsior y El Universal, realizadas entre los meses de septiembre a diciembre, por considerar que el contenido y forma de difusión constituyen una indebida promoción personalizada de un servidor público y contravienen el principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos en el ejercicio de su encargo. La queja se radicó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional el expediente en UT/SCG/PE/PRD/CG/65/INE/81/PEF/35/2014.
- II. Medidas cautelares. El veinticuatro de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo de Medidas Cautelares ACQyD-INE-49/2014, en el que, entre otros aspectos, declaró procedente la adopción de medida cautelar, consistente en ordenar al Gobernador Constitucional del estado de Chiapas, Manuel Velasco Cuello, adoptar las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de comunicación social de su gobierno se cumpla estrictamente lo mandatado en el artículo 134 constitucional.

III. Primera sentencia del procedimiento especial sancionador SRE-PSC-2/2015. El seis de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió resolución en el procedimiento de referencia en el sentido de declarar la inexistencia de la conducta señalada, al considerar que las publicaciones denunciadas tenían el carácter de notas periodísticas realizadas como parte de la labor informativa de los medios de información que fueron llamados al procedimiento.

En relación con el presunto incumplimiento a las medidas cautelares determinó dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que se pronunciara respecto de dichas manifestaciones con las dos notas periodísticas que presentó el promovente publicadas por La Jornada el veintiocho y veintinueve de diciembre de dos mil catorce.

- IV. Primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El nueve de enero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia precisada en el resultando inmediato anterior. El señalado medio de impugnación, se radicó ante esta Sala Superior en el expediente SUP-REP-33/2015.
- V. Sentencia del primer recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El veintiocho de enero

de dos mil quince, esta Sala Superior dictó sentencia en el expediente del medio de impugnación antes señalado, en el sentido de revocar la sentencia, para el efecto de que la Sala Regional Especializada ordenara a la Unidad la reposición e instrumentación del procedimiento en términos precisados en el SUP-REP-33/2015.

VI. Segunda queja. El dos de febrero de dos mil quince, el Partido de la Revolución Democrática presentó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral escrito a través del cual ofreció "pruebas supervenientes" consistentes en diversas notas denominadas "gacetillas" en los periódicos de circulación nacional La Jornada, Excélsior y El Universal, en la página electrónica de El Sol de México, en los medios electrónicos de los periódicos locales Diario del Sur, Diario de Chiapas y El Heraldo de Chiapas, así como, en la Página del Gobierno, durante el periodo comprendido entre enero y marzo de dos mil quince, y solicitó como medidas cautelares la suspensión de las mismas. La queja se radicó ante la señalada autoridad en el expediente identificado con la clave con la clave UT/SCG/PE/PRD/CG/24/PEF/68/2014.

VII. Acumulación. El dieciocho de febrero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral acumuló el expediente antes señalado al diverso UT/SCG/PE/PRD/CG/65/INE/81/PEF/35/2014.

VIII. Tercera queja. El veintidós de abril de dos mil quince, MORENA presentó queja contra el Gobernador por la publicación de doscientas sesenta notas periodísticas en Tabasco Hoy, Sección "La Hora de Chiapas", entre el doce de junio de dos mil catorce y el quince de abril de dos mil quince, esto es, fuera del ámbito territorial en que tiene jurisdicción lo que, a su decir, constituye promoción personalizada del servidor público señalado, actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y culpa in vigilando del Partido Verde. La queja se radicó ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional el expediente Electoral, en UT/SCG/PE/MORENA/CG/203/PEF/247/2014.

IX. Sentencia de los expedientes SRE-PSC-2/2015 y SRE-PSC-206/2015 acumulados. El nueve de julio de dos mil quince, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia de los procedimientos, en la que determinó acumularlos y declarar la inexistencia de las conductas señaladas, al considerar que las publicaciones denunciadas tenían el carácter de notas periodísticas realizadas como parte de la labor informativa de los medios de información que fueron llamados al procedimiento.

Asimismo, determinó que los funcionarios públicos involucrados faltaron a su deber de cuidado, por lo que dio vista a las autoridades correspondientes para que determinaran lo que conforme a Derecho correspondiera.

- X. Segundo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El trece y quince de julio siguiente, MORENA, el PRD y el Consejero Jurídico del Gobernador del estado de Chiapas presentaron sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador; los medios de impugnación se radicaron ante esta Sala Superior en los expedientes SUP-REP-516/2015, SUP-REP-529/2015 y SUP-REP-533/2015, respectivamente.
- XI. Sentencia de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador antes señalados. El veintinueve de julio de dos mil quince, esta Sala Superior dictó sentencia en los expedientes antes señalados, en el sentido de acumularlos y tener como fundados y suficientes para revocar, lo que fue materia de impugnación, la sentencia de mérito y ordenó a la Sala Responsable que a su vez, ordenara a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral la reposición e instrumentación del procedimiento en términos precisados en el SUP-REP-516/2015 y acumulados.
- XII. Acumulación. El tres de agosto de dos mil quince, la señalada autoridad administrativa electoral determinó acumular el expediente UT/SCG/PE/MORENA/CG/203/PEF/247/2014 al UT/SCG/PE/PRD/CG/65/INE/81/PEF/35/2014 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/24/PEF/68/2014.
- XIII. Tercera sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador radicado en los expedientes SRE-

PSC-2/2015 y acumulados (acto impugnado). El veintitrés de diciembre de dos mil quince, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó una nueva sentencia en los expedientes SRE-PSC-2/2015 y SER-PSC-206/2015 acumulados, en la que, entre otros, declaró inexistentes las infracciones materia del procedimiento, sin embargo, determinó que los funcionarios públicos involucrados faltaron a su deber de cuidado, por lo que dio vista a las autoridades correspondientes para que determinaran lo que conforme a Derecho correspondiera, por lo que ordenó comunicar la sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, respecto del Gobernador de Chiapas, así como al Gobernador y a la Función Pública del Estado de Chiapas, respecto del Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García.

XIV. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática. El veintinueve de diciembre de dos mil quince, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Partido de la Revolución Democrática, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra de la sentencia precisada en el resultando inmediato anterior.

XV. Recepción de constancias. El mismo día, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió el oficio identificado con la clave TEPJF-SER-SGA-3352/2015, de la propia fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos en

Funciones de la señalada Sala Regional, por medio del que, entre otros documentos, remitió a esta Sala Superior: **A.** El escrito inicial de demanda; **B.** Los expedientes de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SRE-PSC-2/2015 y SER-PSC-206/2015, y **C.** Diversas constancias relativas a la tramitación del medio de impugnación.

XVI. Integración y turno. El mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-582/2015, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

XVII. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas. El treinta y uno de diciembre de dos mil quince, el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en contra de la sentencia precisada en el resultando XIII de la presente ejecutoria.

XVIII. Recepción de constancias. El mismo día, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, se recibió oficio de la misma fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos en Funciones de la señalada Sala Regional, por medio del que, entre otros documentos, remitió a esta Sala Superior el escrito

inicial de demanda, y **d**iversas constancias relativas a la tramitación del medio de impugnación.

- XIX. Integración y turno. El mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REP-587/2015, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- XX. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar los expedientes SUP-REP-582/2015 y SUP-REP-587/2015; admitirlos, y asimismo, en cada uno de ellos declaró el cierre de instrucción y ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente.
- XXI. Rechazo del proyecto. En sesión pública de trece de abril de dos mil dieciséis, el Pleno de la Sala Superior determinó, por mayoría de votos, rechazar el proyecto de resolución presentado por la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, por lo que se determinó returnar el asunto.
- **XXII.** Returno. Mediante acuerdo de esa propia fecha, el Magistrado Presidente de este Tribunal returnó el asunto a la ponencia a su cargo.
- XXIII. Cierre de instrucción. En su oportunidad, al estimar que no existía trámite pendiente de desahogar, el

Magistrado instructor declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

#### CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 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 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, promovido contra una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal en un procedimiento especial sancionador.

**SEGUNDO.** Acumulación. De la lectura integral de las demandas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática y por el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, esta Sala Superior observa que en ambos casos, los recurrentes impugnan la sentencia emitida el veintitrés de diciembre de dos mil quince, por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SRE-PSC-2/2015 y SER-PSC-206/2015 acumulados, en la que, entre otros, declaró inexistentes las infracciones materia del procedimiento, sin

embargo, determinó que los funcionarios públicos involucrados faltaron a su deber de cuidado, por lo que dio vista a las autoridades correspondientes para que determinaran lo que conforme a Derecho correspondiera, por lo que ordenó comunicar la sentencia al Congreso del Estado de Chiapas, respecto del Gobernador de Chiapas, así como al Gobernador y a la Función Pública del Estado de Chiapas, respecto del Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García.

Por lo tanto, al advertirse que en los escritos de impugnación existe identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable del mismo, se colma el requisito de la conexidad de la causa; con fundamento en lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-REP-587/2015 al diverso SUP-REP-582/2015, por ser el recibido en primer término en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los

artículos 7, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

I. Forma. Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, las partes precisan su nombre y el carácter con el que comparecen; identifican la determinación impugnada; señalan a la autoridad responsable; narran los hechos en que sustentan su impugnación; expresa conceptos de agravio y ofrecen pruebas; y, asientan su nombre y firma autógrafa.

**II. Oportunidad.** Los recursos se interpusieron de manera oportuna.

En efecto, la sentencia impugnada fue emitida el veintitrés de diciembre de dos mil quince y notificada al Partido de la Revolución Democrática, el veinticuatro de ese mes y año.

Por tanto, el plazo de tres días para la interposición del medio de impugnación previsto en el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del veinticinco al veintinueve de diciembre de dos mil quince, sin tomar en consideración el veintiséis y veintisiete de diciembre del señalado año, al haber sido sábado y domingo respectivamente.

Por tanto, si la demanda del Partido de la Revolución Democrática se presentó el veintinueve de diciembre de dos mil quince, resulta evidente su oportunidad.

En cuanto al recurso interpuesto por el Gobernador del Estado de Chiapas, representado por su Consejero Jurídico, también satisface el requisito de oportunidad en su presentación, toda vez que la sentencia impugnada le fue notificada el veintinueve de diciembre de dos mil quince, y el medio de impugnación se presentó el treinta y uno siguiente, de ahí que su presentación se haya realizado dentro de los tres días referidos en la señalada disposición procesal electoral.

III. Legitimación y personería. Los requisitos de referencia se encuentran satisfechos en relación con los dos recurrentes, toda vez que uno de ellos es el Partido Político Nacional que presentó las quejas que motivaron la integración de los expedientes en los que se dictó la sentencia impugnada, en tanto que el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, interpone el medio impugnativo en representación del Gobernador de la señalada entidad federativa.

En relación con la personería de quienes suscriben los escritos impugnativos, esta Sala Superior advierte que también se satisface el requisito correspondiente.

Lo anterior, en virtud de que el Partido de la Revolución Democrática recurre la sentencia por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aunado a que es la misma persona que suscribió las quejas que motivaron la integración de los expedientes en que se dictó la sentencia controvertida.

En relación con la demanda suscrita por el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, también se satisface la personería, toda vez que conforme con lo dispuesto en los artículos 45, párrafos cuarto y quinto<sup>1</sup>, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y 44, fracción IX y XIV<sup>2</sup> de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, se trata del representante jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, que es uno de los servidores públicos denunciados en los procedimientos en los que se dictó la sentencia que se controvierte, y respecto del que se determinó que faltó a su deber de cuidado.

Los requisitos de referencia se encuentran satisfechos en relación con los dos recurrentes, toda vez que uno de ellos es el Partido Político Nacional que presentó las quejas que motivaron la integración de los expedientes en los que se dictó la sentencia impugnada, en tanto que el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, interpone el medio

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Artículos 45, párrafos cuarto y quinto:

<sup>&</sup>quot;[...]
El Consejero Jurídico del Gobernador, estará a cargo de los asuntos que deban ventilarse ante las autoridades jurisdiccionales, para que ejercite ante ellos la representación del Gobernador del Estado, a excepción de lo relativo a la materia penal. Asimismo, intervendrá personalmente en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en las controversias y acciones a que se refiere el Título Octavo de esta Constitución. Las funciones de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado estarán a cargo de la Dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley.

ARTICULO 44.- AL TITULAR DEL INSTITUTO DE LA CONSEJERIA JURIDICA Y DE ASISTENCIA LEGAL, LE CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

IX. REPRESENTAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO, EN LAS ACCIONES Y CONTROVERSIAS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 63, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, Y EN LOS JUICIOS EN QUE TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL, INTERVENGA CON CUALQUIER CARACTER. LA REPRESENTACION A QUE SE REFIERE ESTA FRACCION, COMPRENDE EL DESAHOGO DE TODO TIPO DE PRUEBAS, LA PROMOCION DE INCIDENTES, LA PRESENTACION DE RECURSOS O MEDIOS DE IMPUGNACION, Y CONSTITUYE UNA REPRESENTACION AMPLISIMA;

XIV. SUSTITUIR AL EJECUTIVO ESTATAL, EXCLUSIVAMENTE PARA PRESENTAR DEMANDAS O SU DESISTIMIENTO, RENDIR INFORMES, OFRECER PRUEBAS, FORMULAR ALEGATOS Y PRESENTAR RECURSOS EN LOS JUICIOS DE AMPARO Y DEMAS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL FEDERALES Y LOCALES, EN LOS QUE ESTE APAREZCA, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, TERCERO PERJUDICADO, O TENGA INTERES JURIDICO;

impugnativo en representación del Gobernador de la señalada entidad federativa.

En relación con la personería de quienes suscriben los escritos impugnativos, esta Sala Superior advierte que también se satisface el requisito correspondiente.

Lo anterior, en virtud de que el Partido de la Revolución Democrática recurre la sentencia por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aunado a que es la misma persona que suscribió las quejas que motivaron la integración de los expedientes en que se dictó la sentencia controvertida.

En relación con la demanda suscrita por el Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, también se satisface la personería, toda vez que conforme con lo dispuesto en los artículos 45, párrafos cuarto y quinto<sup>3</sup>, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y 44, fracción IX y XIV<sup>4</sup> de la Ley

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Artículos 45, párrafos cuarto y quinto:

<sup>&</sup>quot;[...]
El Consejero Jurídico del Gobernador, estará a cargo de los asuntos que deban ventilarse ante las autoridades jurisdiccionales, para que ejercite ante ellos la representación del Gobernador del Estado, a excepción de lo relativo a la materia penal. Asimismo, intervendrá personalmente en representación del Titular del Poder Ejecutivo del Estado, en las controversias y acciones a que se refiere el Título Octavo de esta Constitución. Las funciones de Consejero Jurídico del Gobernador del Estado estarán a cargo de la Dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley.

<sup>[...]

4</sup> ARTICULO 44.- AL TITULAR DEL INSTITUTO DE LA CONSEJERIA JURIDICA Y DE ASISTENCIA LEGAL, LE CORRESPONDE EL DESPACHO DE LOS SIGUIENTES ASUNTOS:

<sup>[,,,]</sup>IX. REPRESENTAR AL GOBERNADOR DEL ESTADO, EN LAS ACCIONES Y CONTROVERSIAS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 63, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO, Y EN LOS JUICIOS EN QUE TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL, INTERVENGA CON CUALQUIER CARACTER. LA REPRESENTACION A QUE SE REFIERE ESTA FRACCION, COMPRENDE EL DESAHOGO DE TODO TIPO DE PRUEBAS, LA PROMOCION DE INCIDENTES, LA PRESENTACION DE RECURSOS O MEDIOS DE IMPUGNACION, Y CONSTITUYE UNA REPRESENTACION AMPLISIMA;

<sup>[...]</sup>XIV. SUSTITUIR AL EJECUTIVO ESTATAL, EXCLUSIVAMENTE PARA PRESENTAR DEMANDAS O SU
DESISTIMIENTO, RENDIR INFORMES, OFRECER PRUEBAS, FORMULAR ALEGATOS Y PRESENTAR
RECURSOS EN LOS JUICIOS DE AMPARO Y DEMAS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL FEDERALES Y LOCALES, EN LOS QUE ESTE APAREZCA, COMO AUTORIDAD RESPONSABLE, TERCERO PERJUDICADO, O TENGA INTERES JURIDICO;

Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, se trata del representante jurídico del Gobernador del Estado de Chiapas, que es uno de los servidores públicos denunciados en los procedimientos en los que se dictó la sentencia que se controvierte, y respecto del que se determinó que faltó a su deber de cuidado.

IV. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en los cuales se actúa.

El Partido de la Revolución Democrática cuenta con el señalado interés, en razón de que es el partido político que presentó las quejas que dieron origen a los procedimientos especiales sancionadores en los que se dictó la sentencia impugnada, aunado a que, al tratarse de un partido político nacional, cuenta con el derecho de ejercer acciones tuitivas de intereses difusos en materia electoral.

En relación con el recurso interpuesto por el Gobernador del Estado de Chiapas, se expone que la Sala Regional Especializada no debió decretar falta alguna al deber de cuidado.

V. Definitividad. También se estima colmado el requisito de procedencia en cuestión, pues del análisis de la normatividad aplicable se advierte que no existe un medio de impugnación previo que sea procedente para combatir la sentencia impugnada por el recurrente.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos de procedencia del presente medio de impugnación y no advertirse oficiosamente la actualización de alguna causa que motive el desechamiento del mismo, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Síntesis de la resolución impugnada. El sentido de la resolución impugnada se sustentó en las consideraciones esenciales siguientes:

La Sala Especializada estableció que la Litis consistía en determinar si con la publicación y difusión de las inserciones señaladas en los medios impresos y electrónicos se actualiza la propaganda personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas, al mostrar su nombre e imagen y, de ser así, si existió uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de campaña, la responsabilidad de tales medios de comunicación y la culpa in vigilando del Partido Verde Ecologista de México.

Precisado lo anterior, consideró que en cuanto a la promoción personalizada, se carecía de elementos para acreditar contratación o adquisición, por lo que no constituía propaganda gubernamental; sin embargo, estimó actualizada la falta al deber de cuidado a través de la publicación de información en la página de gobierno y las actividades que informen los medios durante los procesos electorales.

Lo anterior con independencia de que no se acreditó la adquisición de propaganda gubernamental por parte de algún servidor público del Gobierno de Chiapas, toda vez que su

Dirección de Comunicación Social faltó a su deber de cuidado consistente en vigilar la difusión que se emita en relación a las actividades gubernamentales en que participe el Gobernador; mientras que el Gobernador faltó a su deber de cuidado de vigilar a Comunicación Social.

Respecto al uso de recursos públicos, se tuvo por no acreditado, porque en autos no consta elemento de prueba que ponga en evidencia que existió contratación para la difusión de las notas cuestionadas.

En cuanto a los actos anticipados de precampaña o campaña, también se tuvieron por no acreditados al dejar de concurrir los tres elementos: personal, temporal y subjetivo, ya que este último no se actualizó.

Tocante a la culpa in vigilando, la Sala tuvo por no actualizada tal figura jurídica, estimando inaceptable determinar la responsabilidad de los partidos por conductas desplegadas por servidores en ejercicio de sus atribuciones, pues implicaría reconocer que los partidos están en una relación de supra a subordinación y que podrían ordenar a los funcionarios cómo cumplir con sus atribuciones legales.

En la sentencia impugnada se ordenó dar vista al Congreso del Estado por cuanto hace al Gobernador y a la Función Pública del Estado, así como al propio Gobernador, por cuanto hace al Director de Comunicación Social, con la consideración de que la Sala Especializada sólo está facultada para que, una vez conocida la vulneración realizada por algún

funcionario público, integre un expediente para ser remitido al superior jerárquico.

**QUINTO.** Los motivos de inconformidad que se plantean son esencialmente los siguientes:

# A. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-582/2015).

1. El partido recurrente afirma que la Sala responsable llevó a cabo una inadecuada interpretación del artículo 134 constitucional, al sostener que para la publicación de las gacetillas no medió contrato alguno ante el Gobierno de Chiapas con los medios de comunicación escritos denominados "El Universal", "Milenio", y "El Excélsior", pues se deja de valorar que sí existió un contrato genérico de prestación de servicios, que por lógica (sic) significa una violación a lo previsto en el señalado artículo constitucional, ya que abarcan las publicaciones realizadas en los medios de comunicación motivo de la denuncia.

Que efectivamente no va a existir factura específica que se refiera a una inserción de prensa "gacetilla", debido a que dicha inserción está amparada en el contrato general firmado por el Gobierno de Chiapas y los medios de comunicación.

Que se está ignorando la información proporcionada por el Titular de la Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos, del Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual informó la existencia de transacciones realizadas entre el Gobierno del Estado de Chiapas y los medios de comunicación, en donde se encuentran los pagos efectuados por las inserciones de prensa denunciadas.

Que la responsable consideró indebidamente que las inserciones de prensa tipo "gacetillas" primigeniamente denunciadas, se publicaron en ejercicio de la libertad de la labor informativa lo cual constituye una apreciación subjetiva pues muchas de ellas fueron tomadas de manera integral de la página de internet de comunicación social del Gobierno de Chiapas.

Que las inserciones de prensa denunciadas, tienen como característica el nombre y la imagen del ciudadano Manuel Velasco Coello, Gobernador del Estado de Chiapas, con lo cual se infringe el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución.

Adiciona que conforme con las constancias que integran el expediente, se acredita que los medios de comunicación "El Heraldo de Chiapas", "El Diario del Sur", y "El Universal Compañía Periodística Nacional S.A. de C.V.", sí realizan la venta de inserciones tipo gacetillas al Gobierno del Estado de Chiapas, las que, incluso, son similares a las que motivaron las

quejas que presentó y a las que recayó la sentencia controvertida.

- 2. Por otra parte, el partido recurrente señala que al haberse acreditado la violación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución se debió dar vista a las autoridades competentes del Estado de Chiapas, para el único efecto de imponer las sanciones correspondientes, y no para que procedieran conforme a sus facultades, por lo que solicita se revoquen los puntos resolutivos tercero y cuarto de la resolución impugnada para los efectos señalados.
- B. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática (SUP-REP-587/2015).
- 1. Incongruencia de la resolución impugnada. El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Chiapas alega que la resolución impugnada es incongruente por las siguientes razones:

Primero porque, por una parte, se investigó la publicación de notas de prensa pagadas, denominadas gacetillas en periódicos de circulación nacional y en medios electrónicos de un periódico nacional y tres locales, que constituyen promoción personalizada al aparecer el nombre y la imagen del Gobernador del Estado, realizadas en el periodo de veda electoral y con la

utilización de recursos públicos; y, por otra parte, la responsable resolvió que las información difundida en medios impresos se refería a las actividades del Gobernador, tales como educación, seguridad, vivienda, transporte, programas de apoyo, empleo, agroindustria, ambulantaje, salud, turismo, desarrollo, migración, mismos que carecen de elementos suficientes que permitan afirmar que implican actos anticipados de precampaña y campaña. Agrega que en las notas periodísticas no existe llamado al voto, no se acreditó la adquisición o contratación de publicidad. Al no haberse acreditado lo anterior, no se pudieron violar los principios de imparcialidad y neutralidad.

Por otra parte, alega la incongruencia de la resolución impugnada porque pese a que se sostuvo que las publicaciones no se difundieron durante la etapa de campañas de ninguno de los procesos electorales federal o local de Chiapas y tampoco se aplicaron recursos públicos; la sala especializada responsabilizó al Gobernador por haber incumplido el deber de cuidado respecto de la difusión de enlaces en la página del Gobierno que a su vez retomaron dos periódicos de circulación en la entidad, con lo cual se asegura se violó la imparcialidad y neutralidad e indebidamente se atribuyó responsabilidad al Gobernador a partir de una prueba indiciaria.

2. Ausencia de atribuciones del Gobernador respecto de la dirección de las políticas de comunicación social del Gobierno. En ese agravio, el Consejero Jurídico en

representación del Gobernador del Estado de Chiapas expresa lo siguiente:

La Sala Especializada indebidamente atribuyó responsabilidad al Gobernador sin tomar en consideración que el Instituto de Comunicación Social de Chiapas es un organismo descentralizado con autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión, de operación y de ejecución, facultado para planear, establecer, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y promoción de los programas y acciones del gobierno y es la única autorizada para difundir boletines, comunicados, mensajes y para contratar espacios publicitarios.

Por tanto, asegura que el Gobernador, al no realizar el despacho y dirección de las políticas en materia de comunicación social de la administración pública estatal, ni tampoco determinar el contenido de las notas que se publican en la página oficial que administra el Instituto de Comunicación Social, no se le podía atribuir responsabilidad al referido funcionario.

Agrega que conforme con el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, entre las facultades del Gobernador no se encuentra la vigilancia de la propaganda gubernamental que emita el Instituto de Comunicación Social. Por tanto, asegura que en modo alguno puede ser responsabilizado por la comisión de una conducta que es ajena a sus responsabilidades.

Con base en lo anterior, el apelante solicita la revocación de la resolución impugnada.

**SEXTO.** Estudio de fondo. En este apartado se analizarán los agravios planteados en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-582/2016, los cuales se analizan conforme a la temática planteada en cada uno de ellos.

 Inadecuada interpretación del artículo 134 de la Constitución Federal e indebida valoración de pruebas a cargo de la responsable.

Por cuestión de método, se analizarán de manera conjunta los planteamientos expuestos por el Partido de la Revolución Democrática, en los que se argumenta con diversas razones, que las inserciones cuya difusión fue objeto de denuncia constituyen propaganda que implica promoción personalizada de Manuel Velasco Coello, Gobernador del Estado de Chiapas, al advertirse que todos ellos guardan una estrecha vinculación entre sí, sin que dicha circunstancia cause afectación jurídica a los recurrentes, ya que de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000<sup>5</sup>, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, la forma y el orden en el que se analicen los agravios no pueden originar, por sí mismos, alguna lesión jurídica al justiciable, dado que lo trascendental

\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Consultable a foja 125, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1.

consiste en que se estudien todas las alegaciones que se hacen valer en el medio de impugnación.

Esta Sala Superior considera que los agravios expuestos por el citado partido político son **infundados**, porque de la correcta valoración de las inserciones denunciadas, se advierte que se trataron, en realidad, de una actividad de naturaleza eminentemente informativa, a efecto de dar a conocer a la ciudadanía las actividades desplegadas con motivo del ejercicio del referido cargo de elección popular, es decir, propiamente del quehacer gubernamental, sin que la difusión de la referida propaganda, contravenga lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.

Ahora bien, para arribar a la indicada conclusión es indispensable precisar lo siguiente:

I. La difusión de propaganda personalizada de servidores públicos como límite constitucional a la libertad de expresión.

En primer lugar, debe destacarse que esta Sala Superior ha sostenido que el derecho humano a la libertad de expresión no es un derecho de carácter absoluto, lo que implica, entre muchos otros aspectos, que en materia electoral su ejercicio debe analizarse a la luz de otros principios constitucionales de observancia necesaria en la consolidación de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, como son los

principios de imparcialidad y equidad, rectores de todo proceso comicial.

En efecto, el régimen jurídico aplicable a los derechos humanos de libertad de expresión y de información, en relación con la propaganda gubernamental que se difunda particularmente durante el curso de una elección, constituye una reglamentación en el ámbito electoral sobre las limitaciones constitucionalmente previstas al derecho de libertad de expresión establecidas en el propio artículo 6º de la Constitución federal, en relación con la libertad de imprenta consagrada en el artículo 7º de la propia norma fundamental, en el entendido de que, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales se realiza con el sistema electoral, deben interpretarse con arreglo a un criterio sistemático, conforme con lo previsto en los artículos 41 y 134 constitucionales.

En el artículo 6° de la Constitución General de la República se reconoce que la libertad de expresión está tutelada plenamente frente al Estado y que toda persona tiene invariablemente esa protección frente a cualquier órgano de autoridad.

Este derecho de libertad está no solamente orientado a que el ciudadano cuente con esa garantía, sino también que el Estado garantice el ejercicio de tal derecho, sea de manera activa o pasiva.

Así se reconoce también en el artículo 7° constitucional:

. . .

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

...

De esa forma, el goce, ejercicio y tutela de los derechos fundamentales de expresión e información se encuentran reconocidos y garantizados en los citados artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en distintos tratados internacionales.

Sin embargo, por indispensables que son estos derechos en el funcionamiento del Estado Constitucional y Democrático de Derecho en México, su ejercicio encuentra fronteras en otros derechos, principios, valores y directrices políticas que se reconocen en la citada Constitución e instrumentos de índole internacional.

En ese sentido, por lo que hace a las restricciones autorizadas a la libertad de expresión, respecto al ejercicio del periodismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que "la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar", por lo que las limitaciones al mismo deben ser las "necesarias para asegurar

*la obtención de cierto fin legítimo*", esto es, para satisfacer un interés público imperativo.<sup>6</sup>

Así, de acuerdo con los artículos referidos, el ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, encuentra límites cuando mediante el uso de ellos se: *a)* ataque a la moral; *b)* afecten los derechos de tercero; *c)* provoque algún delito; *d)* perturben el orden público, o *e)* afecten la vida privada y paz pública.

Asimismo, algunas de esas limitantes se relacionan particularmente con la emisión de propaganda personalizada de servidores públicos como modalidad específica de ejercicio de la libertad de expresión.

Así, en términos de lo establecido por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los correlativos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el marco jurídico vigente en materia electoral establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precisando, además, que la propaganda –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

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Entre otros, Caso Palamara Iribarne vs Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Fondo Reparaciones y Costas), págs. 79 y 85.

gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, por lo que en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo tanto, la finalidad de la mencionada reforma constitucional y legal consistió en procurar la mayor equidad en la contienda electoral, prohibiendo que recursos públicos pudieran influir en la voluntad de los electores o que los servidores públicos utilizaran la publicidad disfrazada de gubernamental, pero que en realidad resaltara destacadamente su nombre, imagen y logros, para hacer promoción personalizada con fines electorales.

De lo anterior se desprende que las prohibiciones previstas en la normativa electoral acotan los derechos de libertad de expresión e imprenta a efecto de que su ejercicio no contravenga o no transgreda algún precepto constitucional y/o legal, en el caso concreto, en materia electoral, pues de no ser así se atacarían los derechos de los demás, en cuanto a que la propaganda gubernamental difundida en períodos prohibidos afectarían las condiciones de equidad, así como el orden público en cuya defensa se dispone bajo qué requisitos es permitida la divulgación de ese tipo de propaganda.

Esta postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 6°, 7°, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se corrobora, además, en la *ratio essendi* de la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el

rubro "GARANTIAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACION DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTICULOS 41 Y 116, FRACCION IV, DE LA CONSTITUCION FEDERAL".<sup>7</sup>

Por tanto, el ejercicio de las libertades de expresión e información encuentran límites justificados, constitucionales y legales, cuando se prohíbe la difusión de propaganda personalizada que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.

Es indiscutible que las citadas disposiciones constitucionales y legales están referidas a acotar los alcances jurídicos de las libertades de expresión y el derecho de la información en aras de salvaguardar los principios de equidad e imparcialidad en los procesos electorales, respecto de expresas limitaciones a la divulgación de propaganda gubernamental o de promoción personalizada de cualquier servidor público.

Si bien no puede desconocerse la obligación de interpretar las normas relativas a derechos humanos –como la libertad de expresión y derecho a la información– favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio *pro persona*), así como la necesidad de garantizar el

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451.

carácter plural del debate político en una contienda electoral, no menos cierto es que esos derechos deben ejercerse en forma mesurada, analizando en cada caso, a través de un ejercicio de ponderación de los principios y valores implicados, para armonizar los alcances de cada derecho o libertad con la protección de otro u otros, y así propiciar su coexistencia en el marco de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Sin menoscabo de los derechos de libertad de expresión e información de indiscutible importancia en la vida democrática, se debe ponderar que su ejercicio no afecte otros principios constitucionales, como los de equidad e imparcialidad rectores de la materia electoral, ni se vulneren los límites predeterminados en la propia Constitución y en la legislación, incluso cuando pudieran constituir ya no el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, sino actos de simulación en agravio del régimen democrático y constitucional.

En efecto, no podrá limitarse la libertad de expresión ni el derecho a la información, a menos que se deban privilegiar – previa ponderación– otros derechos o principios, o cuando su ejercicio vulnere los límites constitucionales, por ejemplo, cuando lejos de un genuino trabajo periodístico espontáneo, se obedezca a un acuerdo previo, expreso o tácito, escrito o verbal, tendente a aprovechar los medios impresos de comunicación para difundir promoción personalizada de un servidor público, particularmente, cuando ello acontece dentro

de determinados períodos electorales expresamente prohibidos en la Constitución y en la ley.

Es decir, el ejercicio responsable de los derechos fundamentales de libertad de expresión, información y prensa escrita, durante el desarrollo de los procesos comiciales, no tan sólo implica respetar los límites que la propia Constitución establece en sus artículos 6° y 7°, sino también evitar que, a través de su uso y disfrute, se afecten otros valores contenidos en la citada normativa, como los de equidad e imparcialidad, previstos en los diversos artículos 41 y 134 de la Ley Fundamental.

Por ello, no es válido aducir el ejercicio de libertad de expresión o derecho a la información cuando, a través de su práctica, durante el transcurso de procesos electorales en los que la difusión de cierta propaganda debe ser analizada con mayor rigor, se incurre en actos que se traducen en infracciones a las reglas garantes de principios constitucionales como los de equidad e imparcialidad.

Lo anterior pretende evitar posibles actos de simulación o fraudes a la ley, a través de la difusión de propaganda de servidores públicos vía contratación o mediante una indebida adquisición de espacios, encubierta dentro de un medio de comunicación escrito que sólo en apariencia se divulgue como notas periodísticas, pero que en realidad tenga como propósito promover la persona de un servidor público o difundir logros,

propósitos o acciones de gobierno, avances en desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos, especialmente durante la celebración de campañas electorales y hasta la terminación de la jornada electoral, todo ello, cabe destacar, con independencia de la acreditación o no de la existencia de un acuerdo o contrato para tal fin, o de si el medio de comunicación recibió o no una orden de inserción o pago por ello, pues en todo caso se actualizaría la infracción bajo estudio.

Por lo tanto, sin desconocer la importancia del pleno respeto al ejercicio del derecho humano de libertad de expresión, de observancia indispensable en toda democracia, también se debe tener presente que el sistema electoral mexicano se ha edificado a partir del reconocimiento de principios constitucionales tendentes a garantizar imparcialidad y condiciones de equidad en el desarrollo de todas y cada una de las contiendas electorales, razón por la cual la difusión de dichas inserciones no puede entenderse amparada en la libertad de expresión, sin que previamente medie un análisis razonable del contenido de todas las publicaciones denunciadas que permita determinar si se trata o no de una conducta sistematizada contraventora de los principios consagrados en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal.

En ese sentido, se coincide con lo concluido por la Sala Regional Especializada, toda vez que en los diversos

procedimientos especiales sancionadores no quedó acreditada fehacientemente la contratación de espacios entre los medios de comunicación denunciados y el Gobierno de Chiapas para difundir las gacetillas objeto de las quejas, lo que se ve robustecido si se toma en consideración que se trató de una actividad periodística en ejercicio del derecho de libertad de expresión, a efecto de informar a la ciudadanía sobre las actividades desplegadas por Manuel Velasco Coello, como Gobernador de la mencionada entidad federativa.

En efecto, el análisis de las características particulares de las notas publicadas no revela elementos que permitan inferir que se está en presencia de una indebida adquisición de espacios en periódicos de circulación nacional, como parte de una estrategia para dar a conocer al gobernador denunciado, así como las actividades positivas que ha realizado durante su gestión, aunado a que se debe destacar que no se advierte la celebración de un contrato para efecto de difundir las mencionadas actividades de carácter eminentemente informativo.

II. Doctrina jurisprudencial en torno a la propaganda personalizada de servidores públicos contraria al artículo 134 constitucional.

En diversos precedentes, entre ellos el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-33/2015, la

Sala Superior ha sostenido que el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y creó un esquema normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

En dicho asunto, se destacó que la trascendencia normativa que tuvo su implementación en el orden constitucional fue de tal magnitud que dimensionó la infracción al principio de imparcialidad de los servidores públicos con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad y objetividad.

Para advertir las razones que tuvo el poder reformador de la Constitución para adicionar el artículo 134 constitucional con las citadas disposiciones, la Sala Superior indicó que debe tenerse presente la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional respectivo, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

#### "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones."

#### DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN

"OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos."

#### **DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA**

"Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

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

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos

utilicen la propaganda oficial, cualquiera que se [sic] 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. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."

Como resultado de la trascendente reforma, en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tutelan aspectos como los siguientes:

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

# promoción personalizada de cualquier servidor público.

- A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin: esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.
- Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional serán acordes con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Así, también se consideró que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

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

Por ende, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos,

los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por ello, esta Sala Superior precisó que el párrafo séptimo del artículo 134, establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

En ese contexto, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de

comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En relación con la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza promoción personalizada cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se ha estimado necesario realizar las precisiones siguientes:

- a. De conformidad con el propio dispositivo constitucional, se sigue que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona, aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional, y
- b. 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 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.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar; con lo cual se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

De este último párrafo se desprende que el Poder Revisor de la Constitución estableció que las leyes, las cuales pueden ser federales o locales, y éstas a su vez, electorales, administrativas o penales, garantizarán el cumplimiento de lo previsto en el referido artículo 134.

En tal sentido, se ha razonado que si el artículo 134 de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que ordena, cabe concluir que no existe una competencia absoluta es patente y que la competencia puede corresponder a los diversos niveles de gobierno en el orden nacional.

Ahora bien, en el propio precedente se previó que para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

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 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.

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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

Incluso, se ha razonado que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede

haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Bajo esa lógica, esta Sala Superior ha considerado que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales en que la presunción adquiere aun mayor solidez.

Todo lo anterior, incluso, fue recogido en la jurisprudencia 12/2015<sup>8</sup>, de rubro: *PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA*, aprobada en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil quince.

# III. Los medios de comunicación como sujetos vinculados al cumplimiento del artículo 134 constitucional.

Esta Sala Superior sostiene que la regulación vinculada con la indebida difusión de propaganda de servidores públicos prevista en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, no debe interpretarse en el sentido de restringir la labor de las editoriales de los periódicos, entre otros, en cuanto a sus libertades de prensa y expresión; sin embargo, tales derechos

111

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Consultable en las páginas 28 y 29, de la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015.

fundamentales no son absolutos, toda vez que los medios de comunicación impresos también están obligados a ceñir su actuar al modelo de comunicación político-electoral que prevé nuestro sistema jurídico y, en concreto, a los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

En ese sentido, conviene reproducir el texto de los preceptos constitucionales relacionados con el presente caso:

"Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

[...].

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

Artículo 134.

[...]

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, 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 incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público."

Estos derechos se encuentran reconocidos también en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano. En lo que interesa, la regulación internacional es del siguiente tenor:

#### a) Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

#### b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 19.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

#### c) Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Artículo 13. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que del contenido armónico de los artículos 6° y 7° constitucionales, se puede sostener que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión encaminada a garantizar su difusión.

Aunado a ello, ha señalado que tales derechos se encuentran íntimamente vinculados, ya que mientras el primero de los artículos mencionados establece el derecho fundamental a la manifestación de las ideas, el segundo atiende a su difusión, que puede ser de carácter cultural a través de una manifestación artística.

Por cuanto hace a la libertad de imprenta, ha expuesto que protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas, de cualquier materia, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, y que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, lo que constituye una de sus características esenciales, ya que si la difusión, como forma de transmitir las ideas e información, materia de la libertad de expresión, fuera a condición de su previa aprobación, autorización, restricción o bajo condiciones, tal derecho fundamental se vería coartado de manera radical,

afectando a los titulares de ese derecho en el ámbito de manifestar, difundir y recibir con plenitud la información, tanto de interés general, como la que es únicamente de interés particular.<sup>9</sup>

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia, por ejemplo, en el caso *Perozo y Otros vs. Venezuela*, 10 que el Estado en el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen.

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

<sup>10</sup> Sentencia de veintiocho de enero de dos mil nueve (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas),

párrafo 118.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.) LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Pág: 509.

A partir de lo anteriormente señalado, esta Sala Superior considera una condición indispensable en un estado democrático garantizar que las empresas dedicadas al periodismo puedan ejercer su labor informativa en las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de satisfacer el derecho a la información de los integrantes de la sociedad. En esa lógica, se estima que los medios de comunicación no incurren en responsabilidad cuando en auténtico ejercicio de la libertad de expresión y de su labor informativa difunden mensajes o cubren actividades de servidores públicos.

Sin embargo, ello no significa que los periódicos sean inmunes en el ejercicio de su labor, pues se encuentran sujetos también a los límites previstos constitucional y legalmente, <sup>11</sup> por lo que el ejercicio que realizan las empresas periodísticas, en este caso las editoriales, no debe considerarse como ilimitado de forma indiscriminada, sino que queda supeditado a los

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Un ejemplo de ello es lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley Sobre Delitos de Imprenta, el cual dispone lo siguiente: "Artículo 9°. Queda prohibido: I.- Publicar los escritos o actas de acusación en un proceso criminal antes de que se dé cuenta con aquellos o éstas en audiencia pública; II.- Publicar en cualquier tiempo sin consentimiento de todos los interesados, los escritos, actas de acusación y demás piezas de los procesos que se sigan por los delitos de adulterio, atentados al pudor, estupro, violación y ataques a la vida privada; III.-Publicar sin consentimiento de todos los interesados las demandas, contestaciones y demás piezas de autos en los juicios de divorcio, reclamación de paternidad, maternidad o nulidad de matrimonio, o diligencia de reconocimiento de hijos y en los juicios que en esta materia puedan suscitarse; IV.- Publicar lo que pase en diligencias o actos que deban ser secretos por mandato de la ley o por disposición judicial; V.- Iniciar o levantar públicamente subscripciones o ayudas pecuniarias para pagar las multas que se impongan por infracciones penales; VI.- Publicar los nombres de las personas que formen un jurado, el sentido en que aquéllas hayan dado su voto y las discusiones privadas que tuvieren para formular su veredicto; VII.- Publicar los nombres de los soldados o gendarmes que intervengan en las ejecuciones capitales; VIII.- Publicar los nombres de los Jefes u Oficiales del Ejército o de la Armada y Cuerpos Auxiliares de Policía Rural, a quienes se encomiende una comisión secreta del servicio; IX.- Publicar los nombres de las víctimas de atentados al pudor, estupro o violación; X.- Censurar a un miembro de un jurado popular por su voto en el ejercicio de sus funciones; XI.-Publicar planos, informes o documentos secretos de la Secretaría de la Defensa Nacional y los acuerdos de ésta relativos a movilización de tropas, envíos de pertrechos de guerra y demás operaciones militares, así como los documentos, acuerdos o instrucciones de la Secretaría de Estado, entre tanto no se publiquen en el Periódico Oficial de la Federación o en Boletines especiales de las mismas Secretarías; XII.- Publicar las palabras o expresiones injuriosas u ofensivas que se viertan en los Juzgados o tribunales, o en las sesiones de los cuerpos públicos colegiados.

principios y bienes tutelados por el sistema jurídico mexicano, entre ellos, los relacionados con la materia electoral.

En ese sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ejemplo, en la opinión consultiva OC-5/85, al precisar los requisitos que han de satisfacerse para asegurar que una restricción a la libertad de expresión no quede al arbitrio del poder público, siempre que se persiga un objetivo permitido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo es, por ejemplo, el previsto en el artículo 13.2 de dicho instrumento internacional, consistente en asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o bien, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud, o la moral públicas. Finalmente, en la citada opinión consultiva el propio Tribunal Interamericano precisó que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la citada convención dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. 12

Al respecto, resulta relevante lo expuesto por el citado Tribunal Interamericano en el *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, en el sentido de que los medios de comunicación, como instrumentos esenciales de la libertad de pensamiento y de expresión, deben ejercer con responsabilidad la función que desarrollan.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Corte IDH, Opinión consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, párrafos 89, 90 y 96. 13 Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas), párrafo 117.

En función de lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que, el ámbito de protección de las libertades de expresión, imprenta e información, debe armonizarse con la finalidad de la más reciente reforma al artículo 134 constitucional, en la que, como se ha detallado, el Poder Revisor de la Constitución estableció que la propaganda 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, debe ceñirse a determinadas características en cuanto a su contenido, y en particular, hizo énfasis en los elementos que no debe incluir (nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada); lo anterior, para garantizar observancia de los principios constitucionales imparcialidad en el uso de recursos públicos y de equidad en la contienda.

En ese sentido, de la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 6°, párrafos primero y segundo; 7°, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, así como 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esta Sala Superior considera que si bien la prohibición de difundir propaganda personalizada se dirige de manera inmediata a las autoridades o servidores públicos, ello

no puede entenderse en el sentido de que éstos son los únicos sujetos vinculados a observar la prohibición establecida por el artículo 134 constitucional, pues, para que exista la posibilidad fáctica de difundir propaganda de esa índole, es indispensable la colaboración o participación de algún medio de comunicación social que sea el conducto a través del cual se realice dicha difusión, por lo que tales sujetos jurídicos constituyen la vía idónea para materializar la violación al citado dispositivo constitucional.

Por ende, es jurídicamente viable sostener que los medios de comunicación social también son sujetos vinculados por el mencionado precepto y, a partir de ello, son susceptibles de ser sancionados por infracciones al mismo, cuando de la investigación que realice la autoridad administrativa electoral y de los elementos que obren en los expedientes formados con motivo de los procedimientos administrativos sancionadores atinentes, se logre acreditar la existencia de una contratación o adquisición indebida de espacios con el medio impreso de comunicación que difundió la propaganda personalizada, al constituirse, en esos supuestos, en el medio de difusión que posibilitó la infracción atinente.

Lo anterior implica un deber reforzado a cargo de las autoridades en materia electoral de analizar de manera pormenorizada y minuciosa las particularidades de cada caso, para estar en condiciones materiales y jurídicas de determinar si se acredita la corresponsabilidad de los medios de

comunicación impresa con servidores públicos por la vulneración a los principios señalados, o bien, si en realidad se trata de una labor periodística amparada por la libertad de expresión.

Al respecto, es un hecho notorio para esta Sala Superior que aunque es su labor principal, los periódicos no se limitan exclusivamente a difundir contenidos noticiosos o de interés colectivo, esto es, aquéllos que despiertan o pueden despertar el interés social, independientemente del género periodístico de que se trate (informativos [noticias, entrevistas o reportajes]; opinativos [artículos o editoriales], o híbridos [crónicas o columnas])<sup>14</sup>, pues, dentro de la dinámica económica y empresarial de nuestro país, es una práctica habitual y comúnmente reconocida, que los periódicos contratan con terceros (personas físicas o jurídicas) la venta de espacios publicitarios, con fines lucrativos, lo que constituye una de las principales fuentes de financiamiento de los periódicos.

En efecto, el contenido que se divulga particularmente en los periódicos puede clasificarse en dos grandes rubros: información con contenidos de interés colectivo —la cual se encuentra vinculada destacadamente con los derechos de libertad de expresión, de imprenta, de prensa y de información— y publicidad contratada o adquirida —misma que está relacionada directamente con las libertades de contratación y de publicidad (discurso comercial o publicitario)—.

**52** 

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> LEÑERO, Vicente y MARÍN, Carlos, *Manual de Periodismo*, Tratados y Manuales Grijalbo, México, 1986, p. 39.

La referida distinción resulta relevante desde la perspectiva jurídica para casos como el que se resuelve, pues si bien puede estimarse que la publicidad representa una manifestación más de la libertad de expresión, lo cierto es que su protección jurídica no se ubica en las mismas condiciones respecto de otras formas de expresión —como lo son, a manera de ejemplo, el discurso político o la labor periodística—, pues el discurso publicitario persigue primordialmente intereses comerciales o lucrativos, no así informativos o tendentes a contribuir en la formación de la opinión pública en el contexto de una democracia. En ese sentido, esta Sala Superior considera que los límites a la publicidad contratada o adquirida son distintos a aquéllos que restringen las libertades de expresión, información y prensa.

En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener, en la tesis de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E IMPRENTA. LAS LIMITACIONES ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR RELACIONADAS CON LA VERACIDAD Y CLARIDAD DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL SON CONSTITUCIONALES CUANDO INCIDAN EN SU DIMENSIÓN PURAMENTE INFORMATIVA"<sup>15</sup>, que, en la mayoría de los casos, el discurso comercial constituye un conjunto de mensajes que proponen a sus receptores la realización de una transacción comercial y, en esa medida, su producción puede ser regulada por el legislador

<sup>15</sup> Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, enero de 2005, página

dentro de límites mucho más amplios que si tratara de un caso de ejercicio de la libertad de expresión en materia política.

Lo anterior, al señalar que aunque no puede afirmarse, ex ante y de manera absoluta, que dicho discurso esté totalmente fuera del ámbito de protección de la libertad de expresión, en la mayoría de ocasiones el mismo se relaciona con el libre ejercicio de una actividad empresarial, por lo que le son aplicables las limitaciones legales y constitucionales que se proyectan sobre esta última, lo que incluso puede implicar el sometimiento de la oferta empresarial a los límites de veracidad y claridad exigibles en este ámbito.

El derecho comparado permite identificar una tendencia similar en cuanto a la forma diferenciada en que se ha abordado el estudio del tema de la protección de la libertad de expresión, cuando se trata de difusión de contenidos publicitarios.

Al respecto, la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica ha considerado que la publicidad comercial constituye una manifestación híbrida de la libertad de expresión con un nivel de protección "intermedia", <sup>16</sup> lo que implica que la libertad de expresión en el ámbito publicitario puede restringirse cuando resulte evidentemente engañoso, cuando exista un interés sustancial que se logra proteger mediante la restricción a la libertad de expresión relacionada con la actividad de

54

<sup>16</sup> Verbi gratia en Virginia State board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Counsil, 425 U.S. 748, 770-776 (1976).

publicidad o promoción, y cuando se salvaguarde directamente el interés general que justifica la restricción, siempre que ésta resulte proporcional.

Por su parte, el Derecho español ha abordado el tema en una tesitura similar a las señaladas anteriormente, pues en la Ley General de Publicidad (Ley 34/1988 y Ley 25/1994) establece diversos límites al "discurso publicitario" o a la "libertad de expresión comercial", entre los que se encuentran:

- a) Un estándar de veracidad (La publicidad engañosa, la publicidad desleal y la publicidad agresiva, que tendrán el carácter de actos de competencia desleal);
- b) La salvaguarda de los derechos fundamentales de terceras personas y otros valores constitucionales (el orden constitucional, en el que se integran el derecho al honor, a la intimidad personal o familiar, dignidad de la persona, no discriminación [protección de la mujer en la publicidad] y protección a la juventud y a la infancia), y
- c) La salvaguarda del pluralismo político y la igualdad de fuerzas políticas (se pretende evitar la manipulación o el impacto constante en el electorado a cargo de las formaciones políticas económicamente más solventes y evitar prácticas políticas deshonestas).

<sup>17</sup> Artículo 3°, incisos a), b) y e) de la Ley 34/1988.

Finalmente, se cita la sentencia C-592/12 de la Corte Constitucional de Colombia, en la que, en un asunto relacionado con la difusión de publicidad presuntamente engañosa, se pronunció en torno a las principales diferencias entre la libertad de expresión y la publicidad comercial.

En ese sentido, el citado órgano jurisdiccional razonó que la libertad de expresión no proyecta efectos económico-patrimoniales; es una proyección de la libertad de la persona (de pensamiento, reunión y asociación) que posibilita pensar libremente y expresar lo que se quiere, y, por ende, cuenta con un lugar prevalente en el sistema democrático, porque constituye una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y debidamente informada.

Por el contrario, por cuanto hace a la publicidad comercial, se sostuvo en dicha determinación que si bien constituye una modalidad de informar (difusión de información comercial), lo cierto es que no goza del mismo grado de protección jurídica, pues respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso, al estar vinculada con la actividad productiva y de mercado de bienes y servicios, lo que constituye un incentivo para el desarrollo de actos comerciales orientado a estimular ciertas transacciones económicas.

De todo lo anterior, se puede apreciar que, en términos generales, existe un consenso entre los señalados órganos

jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales, en cuanto a que:

- i. La publicidad comercial tiene un ámbito distinto de protección respecto de otras manifestaciones de la libertad de expresión, como lo son, por ejemplo, la auténtica labor periodística y el discurso político, y
- ii. Uno de los límites a la publicidad comercial entre medios de comunicación y terceros consiste, precisamente, en el respeto de aquellos principios o normas fundamentales de convivencia sobre los que descansa la organización de una colectividad determinada, lo que implica incuestionablemente que su contenido debe ajustarse al conjunto de normas jurídicas cuyo cumplimiento es indispensable para preservar el mínimo de condiciones necesarias para una convivencia normal.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional electoral federal concluye que los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional establecen de manera implícita un límite a las libertades de contratación y de publicidad de los medios de comunicación social, consistente en la prohibición de difundir publicidad —contratada o adquirida, relativa a la venta de espacios a personas físicas o jurídicas (incluyendo autoridades u entes de gobierno)— cuyo contenido sea utilizado para promover la persona de un servidor público o difundir sus logros, propósitos o acciones de gobierno, avances en

desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos, especialmente si ello se lleva a cabo durante el transcurso del proceso electoral.

Asimismo, se considera que los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional establecen de manera implícita un límite a las libertades de contratación y de publicidad de los medios de comunicación social, consistente en la prohibición de difundir publicidad –contratada o adquirida relativa a la venta de espacios a personas físicas o jurídicas (incluyendo autoridades o entes de gobierno)-.

Ahora bien, en base al caudal probatorio, es necesario determinar si en el caso se está en presencia de difusión de publicidad gubernamental presumiblemente contratada con el Gobierno de Chiapas, o bien, si del análisis del contenido de las gacetillas correspondientes se advierte que mediante las mismas en realidad se difunden actividades gubernamentales vinculadas con los ámbitos económico, social, cultural o político, con independencia de que ello ocurra durante el transcurso del proceso electoral, siempre y cuando se trate de actividades de carácter informativas, debidamente acreditadas para tal efecto.

Lo anterior, pues la libertad de expresión puede entrar en conflicto con otros derechos o valores constitucionales, por lo cual se ha establecido que esa libertad puede ser limitada legítimamente para, entre otras cuestiones, proteger el orden público; por ello, resulta válido que para proteger y asegurar los

principios y valores constitucionales que rigen la materia electoral, se pongan límites a la divulgación de anuncios de carácter comercial, es decir, a la publicidad contratada o adquirida en los espacios de los medios de comunicación social.

Ello, en razón de que los periódicos —en tanto medios de comunicación social— son sujetos vinculados a cumplir con lo establecido en el artículo 134 constitucional, de ahí que deben tomar todas las medidas necesarias a fin de evitar que los contenidos que difunden derivados de la publicidad comercial vulneren el texto de la norma fundamental, pues debe reiterarse su deber de ejercer con responsabilidad la función que desarrollan, a partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el citado Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica.

Además, se debe tomar en cuenta que dada la naturaleza de los medios de comunicación social, y en específico el volumen de distribución de los medios impresos, los contenidos que difunden pueden trascender a la ciudadanía en general, por su alcance y grado de penetración en la ciudadanía, lo que cobra relevancia de cara al principio de equidad en la contienda, pues a través de los medios de comunicación masiva es factible posicionar indebidamente la figura de un servidor público y que ello eventualmente pueda repercutir, incluso, en el resultado de uno o varios procesos electorales.

Por ende, si del contenido de una o varias publicaciones en periódicos se advierte que los temas de difusión atendían a una agenda de interés público, dicha actividad debe analizarse a la luz de los límites a la libertad de expresión y el derecho a informar a la ciudadanía en torno a las actividades de servidores públicos, lo que, en principio, goza de una presunción de estar ajustado al marco constitucional y convencional aplicable; por tanto, salvo que se demuestre fehacientemente lo contrario, no puede considerarse que ello es motivo de algún tipo de responsabilidad.

Sin embargo, si del análisis individual y adminiculado de múltiples publicaciones en ese tipo de medios de comunicación social se advierte, la tendencia a divulgar de manera reiterada, sistemática, eventos o logros relacionados con servidores públicos, donde no tengan relieve actos vinculados con la agenda pública de desempeño, en ese sentido es válido concluir que se está en presencia de una indebida contratación o adquisición de espacios para difundir propaganda personalizada de un servidor público, de manera velada o simulada, por lo cual su análisis debe hacerse a la luz de los límites de la publicidad comercial, y no así, respecto de los límites de las libertades de expresión, información o prensa como si se estuviere frente a un auténtico ejercicio periodístico, pues se estima que la difusión publicitaria -a partir de un previo acuerdo de voluntades que implica el pago de una contraprestación a cambio de difundir determinados contenidospierde las características de autenticidad y espontaneidad que son indispensables para

considerar que se está en presencia de una labor periodística o informativa amparada por la libertad de expresión.

Lo anterior cobra relevancia en asuntos como los que se consideración resuelven, tomando en que Sİ bien ordinariamente resulta ordinario para cualquier lector del periódico identificar entre los contenidos de difusión noticiosa de interés colectivo y las inserciones de publicidad comercial, pues, en términos generales, la manera o formato en la que se presentan ambos contiene elementos peculiares que permiten distinguir unas de otras sin la necesidad de ser un experto, lo cierto es que existen mecanismos a través de los cuales se puede propiciar una confusión, es decir, que logran generar la percepción de que se trata de información noticiosa, cuando en realidad se trata de publicidad contratada o adquirida.

Es por ello que, cuando se denuncie la difusión de promoción personalizada de servidores públicos en uno o varios periódicos, resulta indispensable analizar de manera individual todos y cada uno de los elementos de las publicaciones, y después adminicularlos entre sí, pues sólo de ese modo se estará en condiciones de determinar si se trata de un ejercicio noticioso (difusión informativa de interés colectivo), o bien, de inserciones de publicidad comercial (contratación o adquisición indebida de espacios).

Lo anterior, pues a partir de dicho estudio se podrá establecer el grado de protección jurídica que goza la libertad

de expresión respecto de las conductas denunciadas y, en todo caso, se podrá determinar si los medios de comunicación que la difundieron resultan o no responsables por infracciones a los principios que salvaguarda el artículo 134 constitucional.

#### IV. Caso concreto.

Una vez razonado lo anterior, procede analizar si de las características particulares de las notas publicadas se advierten los elementos personal, objetivo y temporal detallados con antelación, para poder determinar si en el caso se vulneró la prohibición constitucional dirigida, entre otros, a los servidores públicos de las entidades federativas, de difundir propaganda que implique promoción personalizada, o bien, si efectivamente se trató de una labor periodística.

Es importante destacar que, en la especie, se encuentra plenamente acreditada en autos la existencia de los hechos denunciados, es decir, la difusión en prensa escrita de trescientas veintidós inserciones, así como diez difundidos en medios de comunicación electrónicos, alusivas a Manuel Velasco Coello, así como a su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas, y que esto ocurrió una vez iniciado el proceso electoral federal 2014-2015, así como de diversos procesos electorales locales que se celebraron en dicho

periodo, entre ellos, el correspondiente a la renovación del Congreso local y de los ayuntamientos del Estado de Chiapas.

En efecto, de la sentencia impugnada (fojas 45 y 46), se advierte que la propia autoridad responsable estableció que las notas difundidas en medios de comunicación social impresos y electrónicos que obraban en autos eran las siguientes:

NOTAS IMPRESAS					
PERIODICO	CANTIDAD	PERIODO DE PUBLICACIÓN			
La Jornada	32	30 de septiembre de 2014 al 26 de marzo de 2015			
Excélsior	14	24 de noviembre de 2014 al 27 de marzo de 2015			
El Universal	7	3 de diciembre de 2014 al 24 de marzo de 2015			
Milenio 9		18 de noviembre de 2014 al 24 de marzo de 2015			
Tabasco Hoy	260	12 de junio de 2014 al 15 de abril de 2015			

NOTAS ELECTRÓNICAS				
PERIODICO	CANTIDAD	PERIODO DE PUBLICACIÓN		
Diario del Sur	1	9 de enero de 2015		
El Sol de México	1	19 de enero de 2015		
Diario de Chiapas	2	8 y 12 de enero de 2015		
El Heraldo de Chiapas	1	9 de enero de 2015		

Página del Gobierno de	5	7 al 22 de enero de
Chiapas		2015

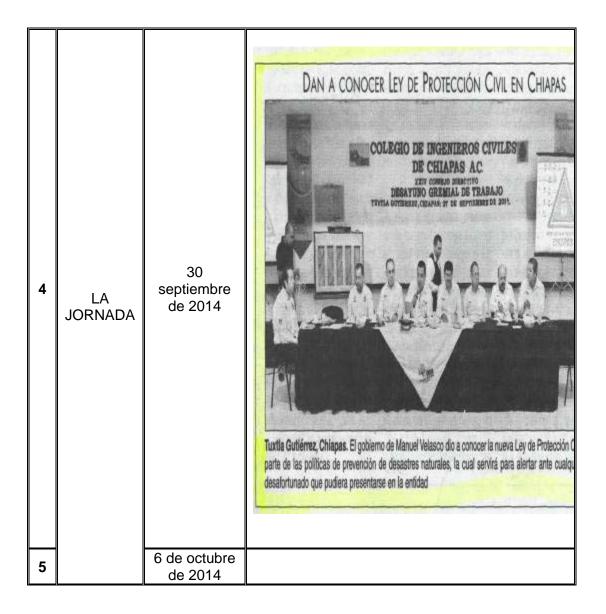
Tal consideración no fue materia de controversia, por tanto, al no estar cuestionada la existencia de los hechos denunciados, en el estudio se determinará si, en la especie, se actualizan los elementos personal, objetivo y temporal descritos en la referida Jurisprudencia 12/2015, de la Sala Superior de "PROPAGANDA rubro: PERSONALIZADA DE LOS PÚBLICOS. SERVIDORES **ELEMENTOS PARA** IDENTIFICARLA", para concluir si las inserciones denunciadas constituyen o no propaganda personalizada contraria al artículo 134 constitucional, toda vez que en ello radica la controversia planteada.

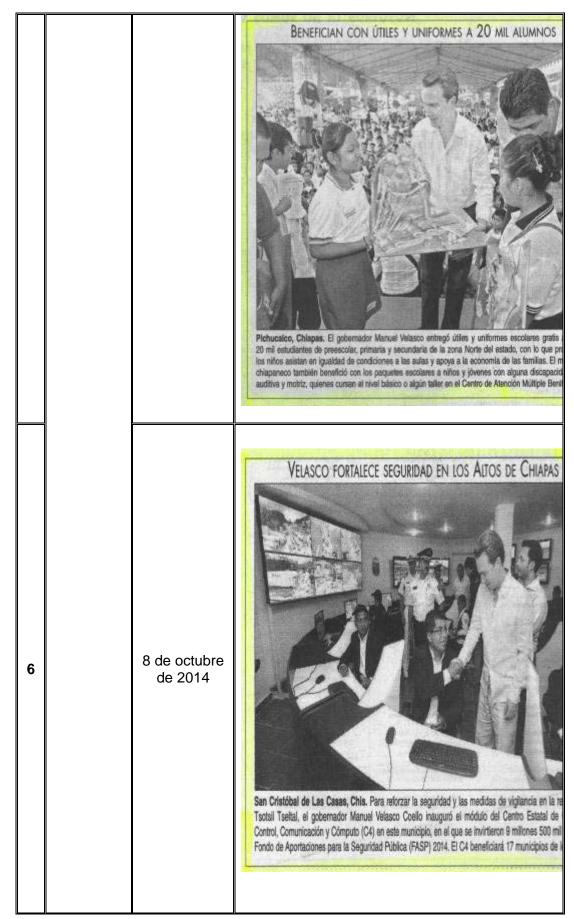
En ese orden de ideas, a efecto de realizar el estudio de mérito se reproducen las inserciones objeto de queja que fueron materia del procedimiento especial sancionador por haber sido analizadas por la Sala Regional Especializada responsable, precisando, el escrito en que fueron aportadas, y, en su caso, la imagen correspondiente, por encontrarse agregada en autos, señalando el medio de comunicación en el que fueron publicadas, así como la fecha atinente.

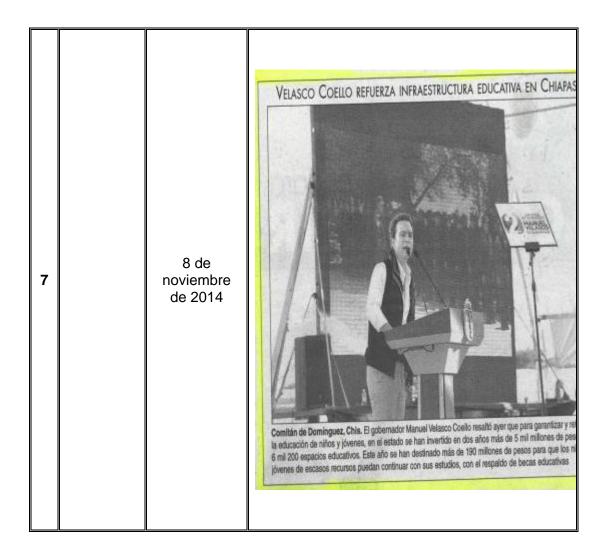
Escrito de 19 de diciembre de 2014.

N °	MEDIO IMPRESO	FECHA DE PUBLICACI ÓN	TÍTULO DE LA PUBLICACIÓN
1	EL UNIVERS AL	3 de diciembre de 2014	Canjean armas por tabletas  Tuxtla Gutiérrez. — Para inhibir el uso de armas de fuego, asi como promover la sana convivencia entre la sociedad, el gobernador de Chiapas, Munuel Velasco Coello, encabletas electrónicas y computadoras,  El evento forma parte de la campaña Carque de Armas 2014, organizada por la Secretaria de la Defensa Nacional (Sedena) y el gobierno estatal, a través de la Procuraduria General de Justicia del Estado (PGJE).  El mandatario chiapaneco destacó la favorable participación de la sociedad y consideró que es el resultado del interés de la población chiapaneca por construir una cultura de prevención en materia de seguridad pública.  Este programa busca prevenir delitos, actos violentos y accidentes, así como concientizar a la población joven sobre los problemas que acarrean la pesesión de armas.  De acuerdo con el gobierno de Chiapas, lassta el momento han sido destruidas mil SiS ar-
2		9 de diciembre de 2014	El gobernador Mamuel Vetasco Coetlo Intindó su informac ante la presencia de 15 gebernadores, legisladores (federales y estatales, entre éstos Rosario Bobles, quien llegó con la representación del presidente Enrique

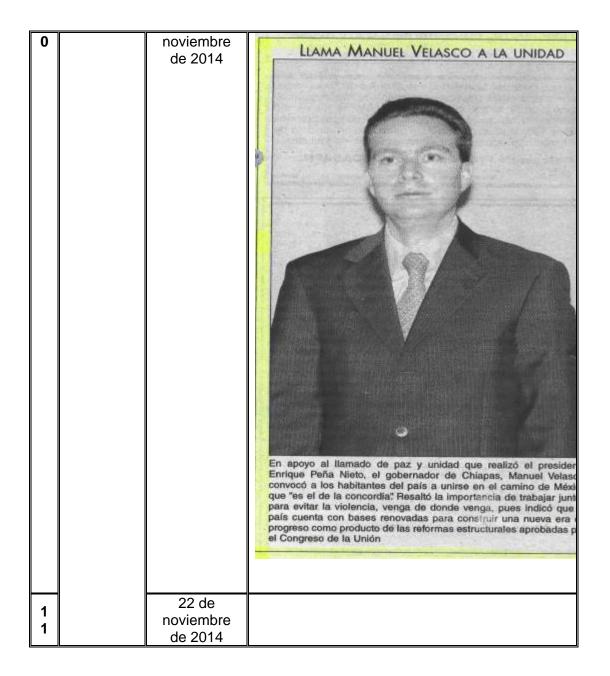


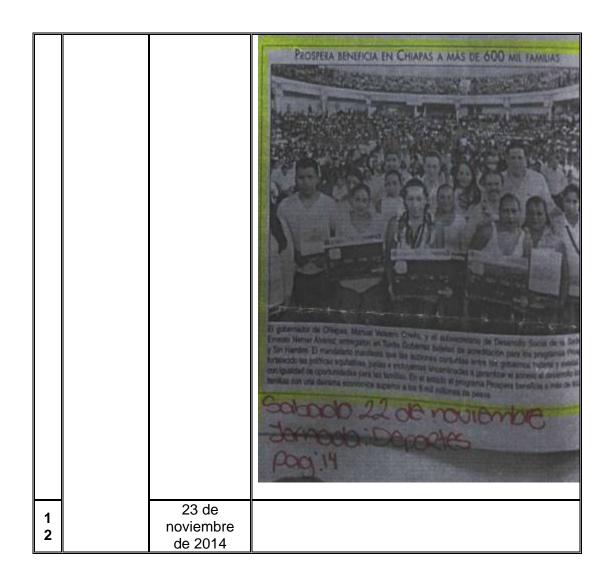




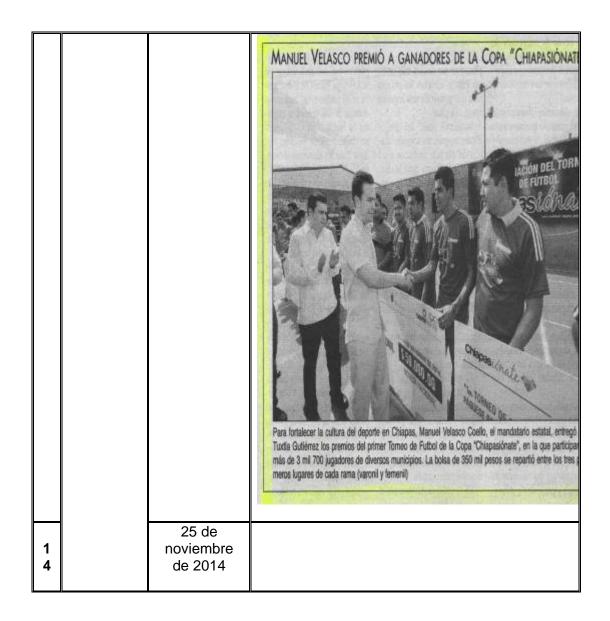


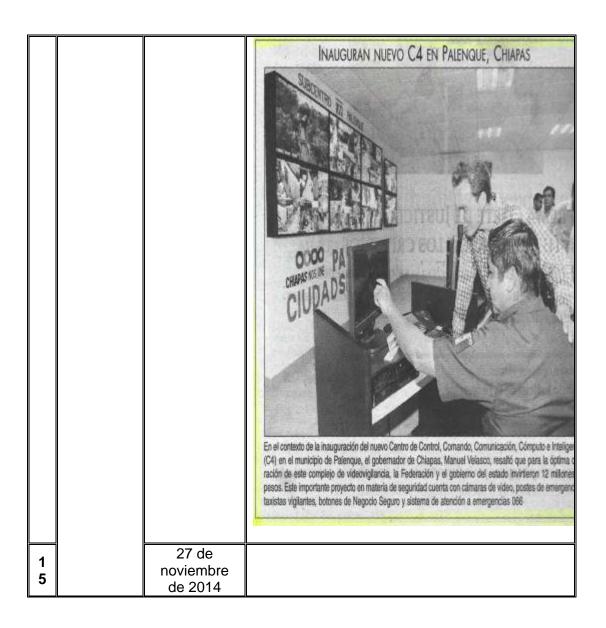


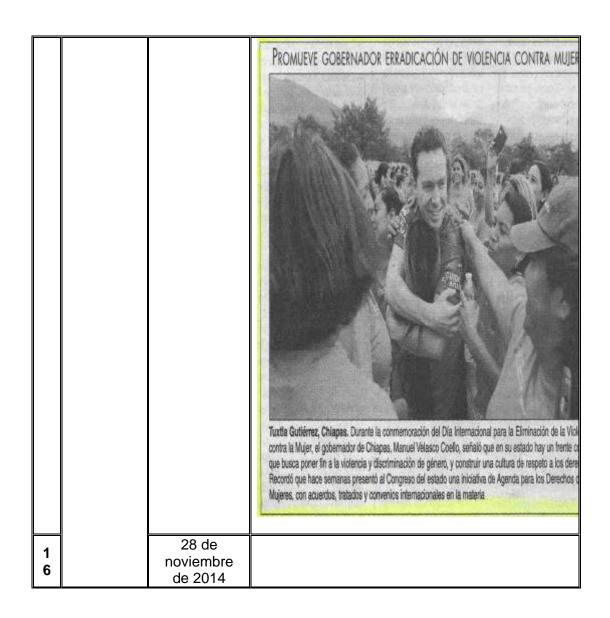




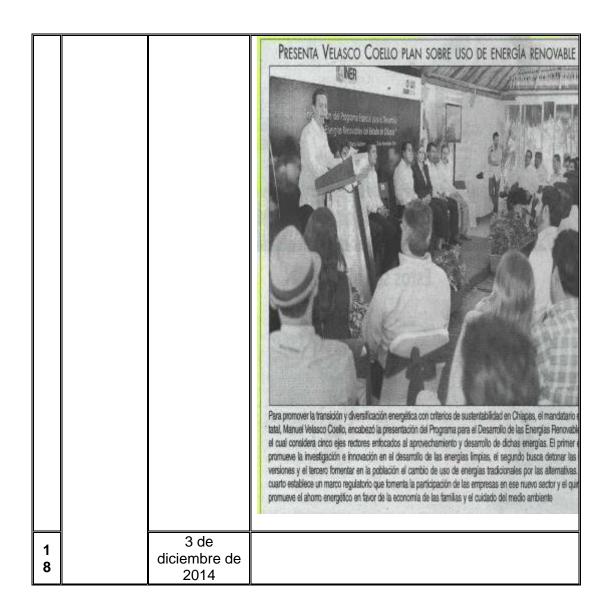


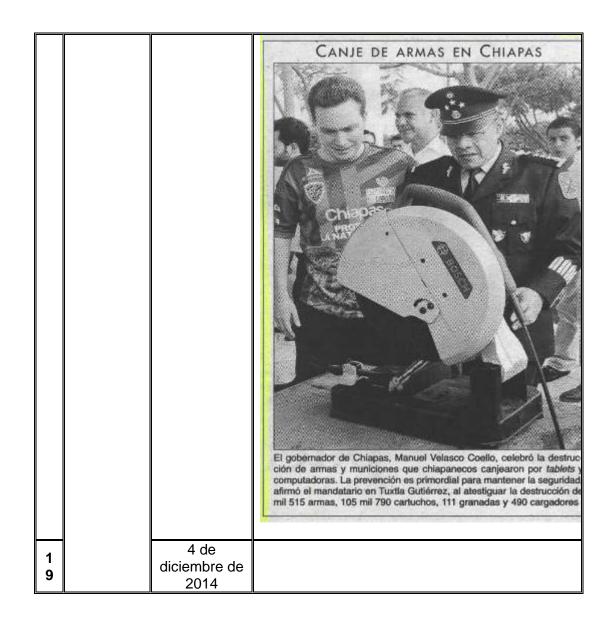




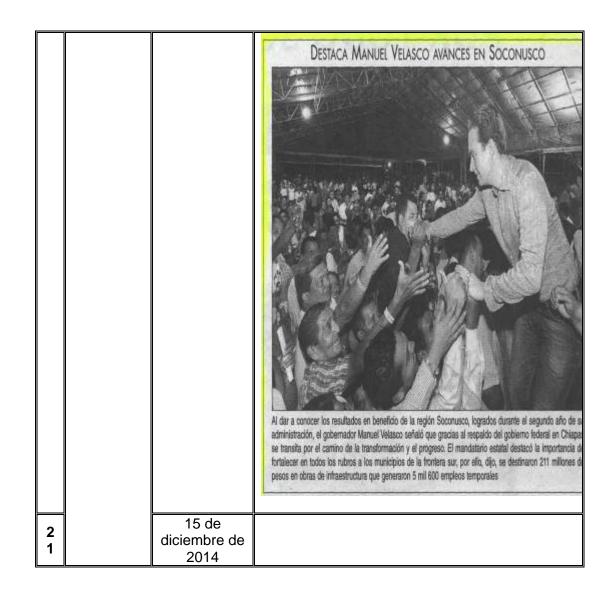


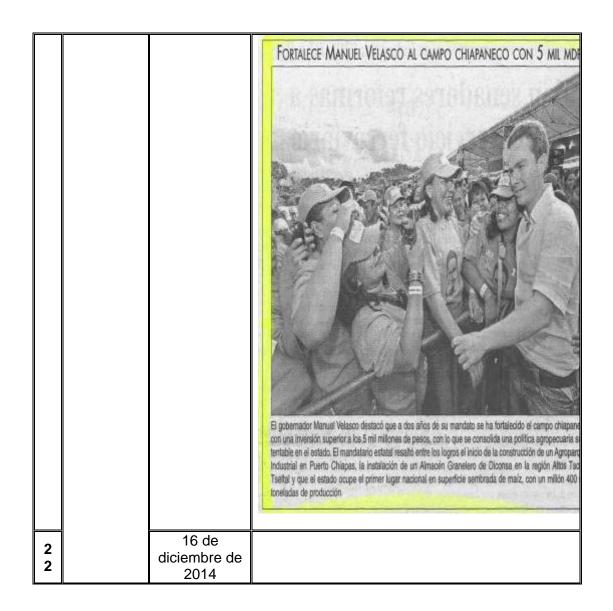


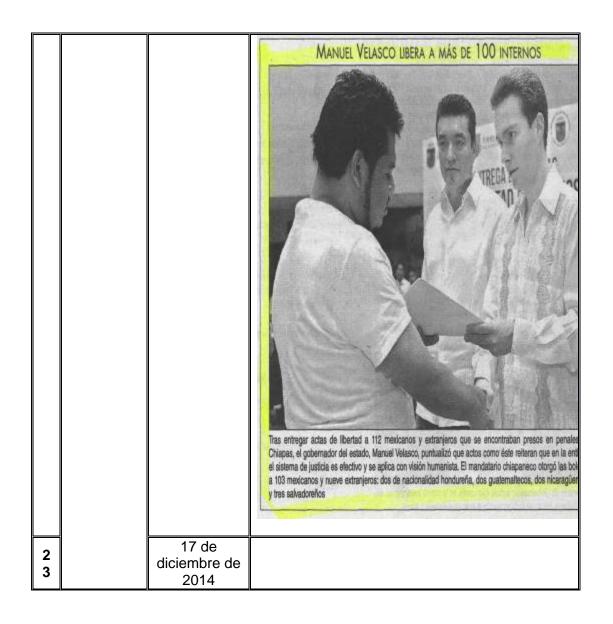






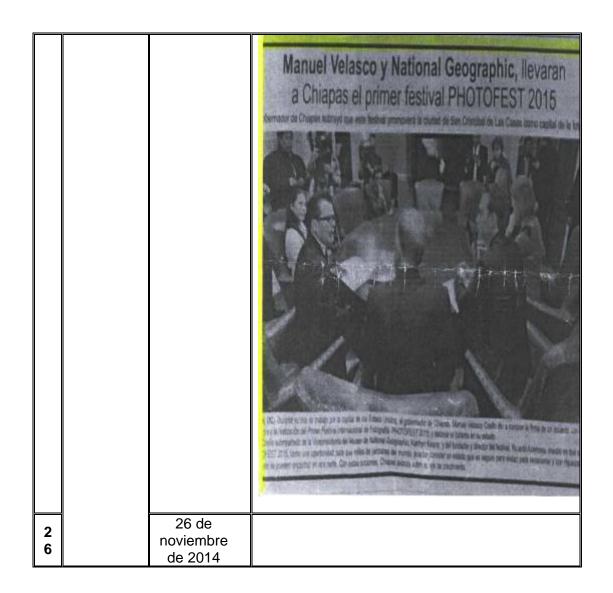






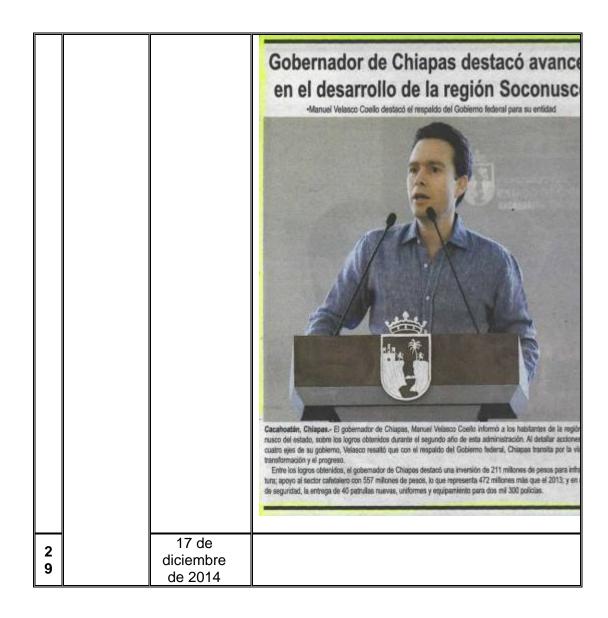
			El gobernador de Chiapas, Manuel Velasco Coello, destacó en Occeingo que su estado se ha consolidado como un ferente nacional en el cuidado del medio ambiente al concretar acciones precisas, ejecutar programas idóneos e in de manera sustentable para incidir en la construcción de una cuntura de preservación de las riquezas naturales. Vel Coello puritualizó que en lo que va de su administración se ha destinado una inversión de más de mil 170 millicon pesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor, que en más de 18 mil accuelas se imparte por primera vaz el programa Espesos en acciones de medio ambientor.
2 4	MILENIO	18 de noviembre de 2014	

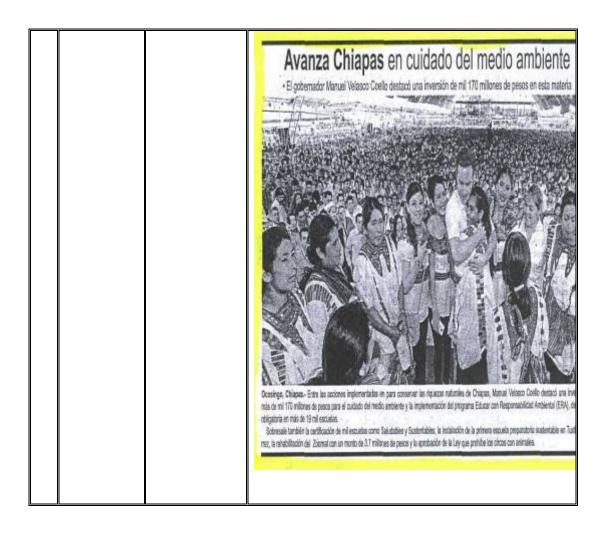




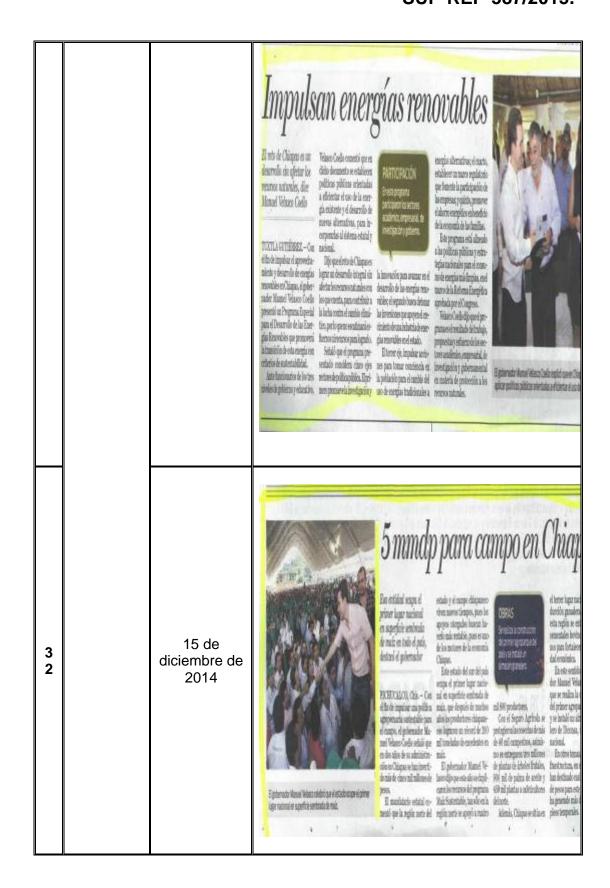


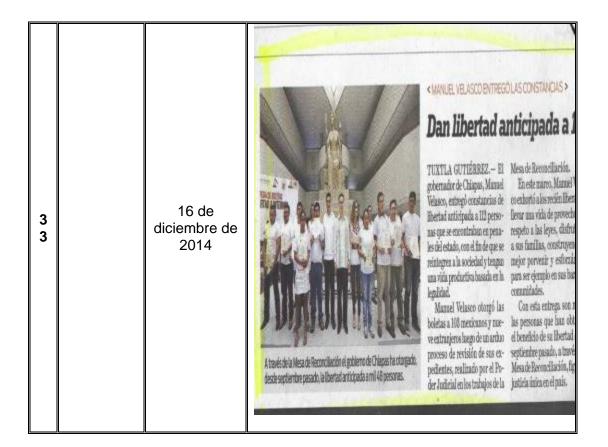












#### Segundo escrito. Medios impresos



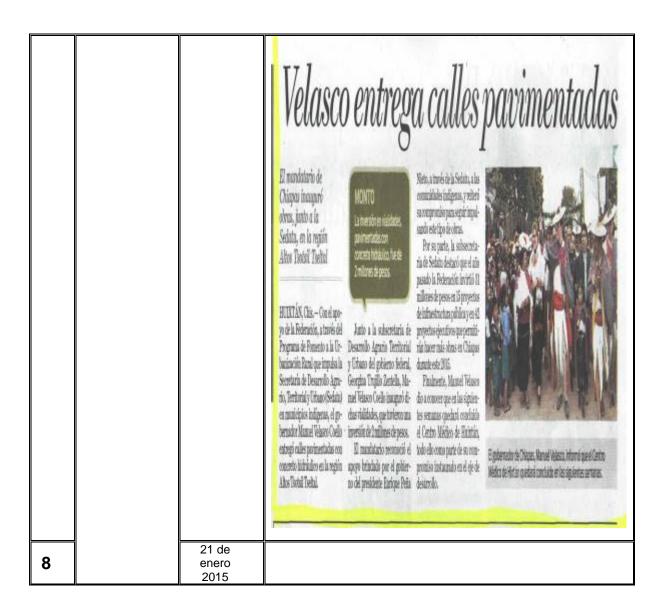
2	8 de enero 2015	Epidemato rivoures a lener l'étaco testel à de artiments de se estato y las indica esquir abbijanto que di benetiz	PLATEA GUTTERBEX.  Chia — Id without all Dis de la many freite.  Chia — Id without all Dis de la many freite and equipo de calculation de la many freite and de lacitato de la many freite and de grande a lacitation para al more de la saind de las lacitation results many entre and de grande a lacitation para la many freite and de grande a lacitation para la many freite la saind de las la continuation minimization para la many freite la saind de las la continuation minimization para la many freite la saind de las la continuation minimization para la many freite la saind de las la continuation para la many freite la saind de las la continuation para la many freite la saind de la la continuation para la many freite entre de la saind de las la continuation para la many freite entre de la continuation para la continuation minimater la many freite entre la continuation para la continuation
3	9 de enero 2015		



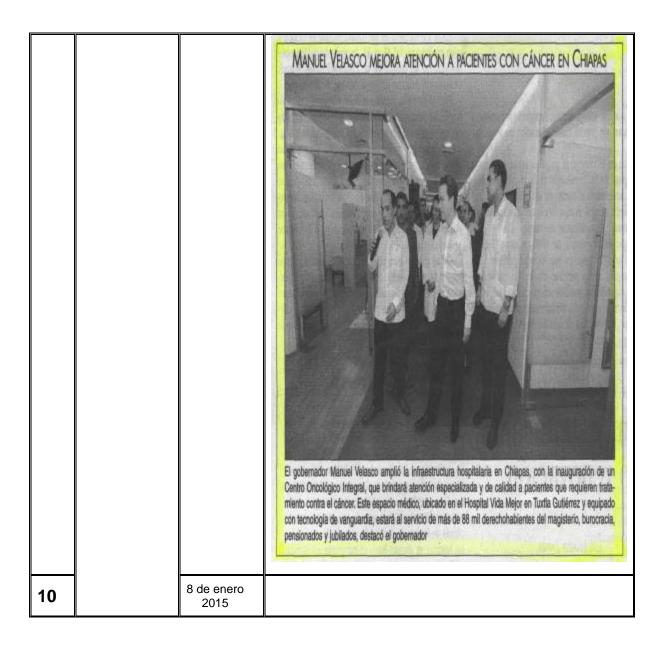


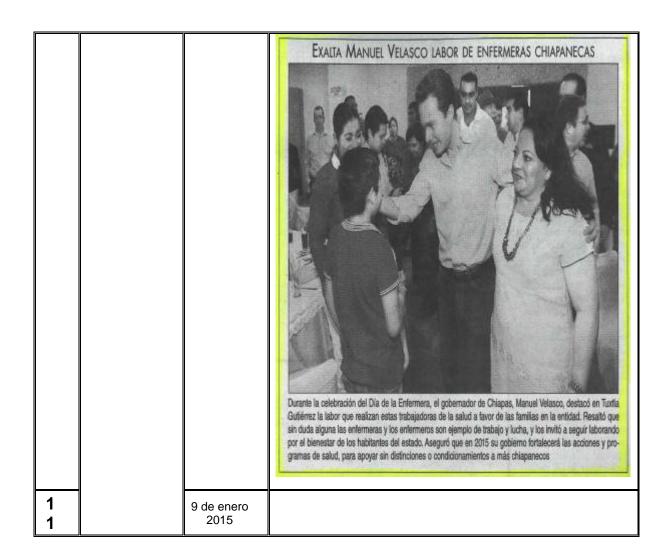
		En Chiapas se ha beneficiado con ocho mil mujeres, de acuerdo con Chiapas apoyo a Al hacer entrega de más de 20 millones de pesos en créditos a ocho mil mujeres de siete regiones del estado, el gobernador de Chiapas, Manuel Velasco Coello, destacó que en dos años de administración se ha beneficiado a más de 29 mil chiapanecéado a más de 29 mil chiapaneceado, con la entrega de microcréditos de los programas Una Semilla Sociales.  El gobernador de Chiapas señaló que estos recursos tienes a finalidad de apoyar la economía de las beneficiarias, para que sa ge su as del pos programas de las beneficiarias, para que sa ge su as del pos programas de las beneficiarias, para que sa ge su as del pos programas de las materias de la midad.  En esta se traduce en un mayor bienestar para las famillas de la entidad.  En esta se maduce el gobernador de Chiapas impulsada de genero, mediante el otorgamiento de financiamiento, capacitación, asesoría y	reitera el
6	19 de enero 2015		

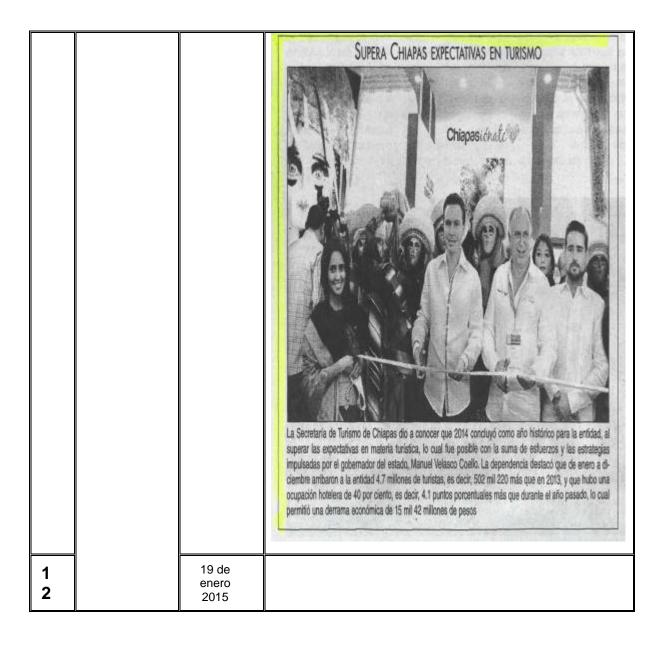


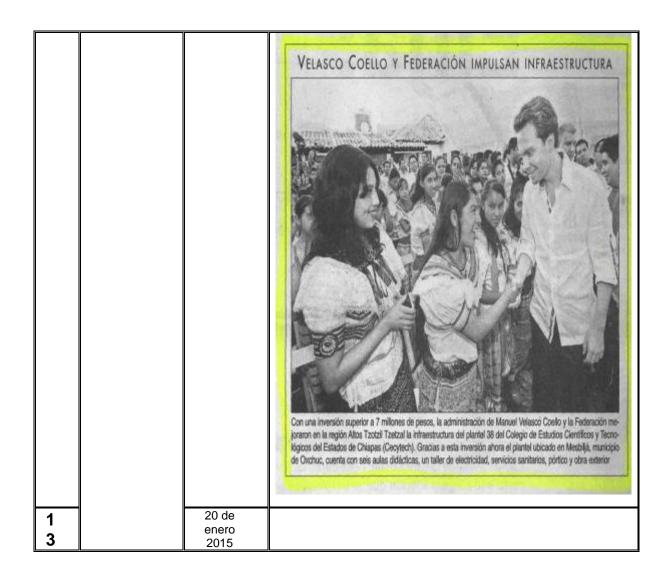


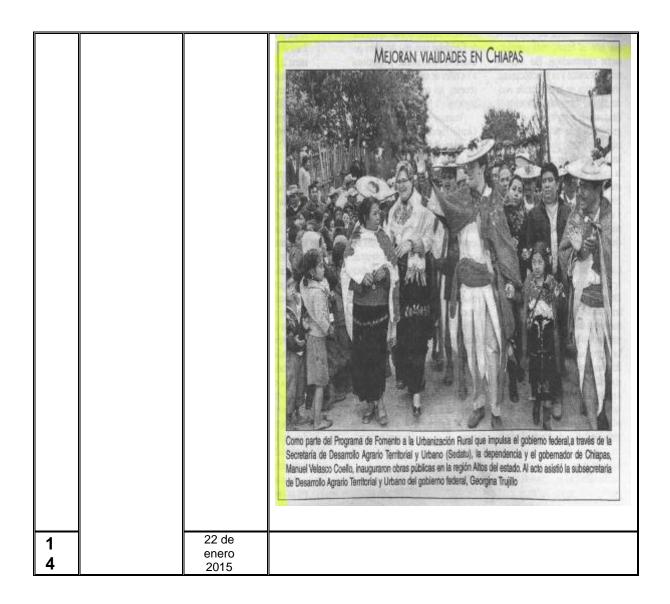
			El gobernador Manuel Velasco recibió una distinción del Colego la Defensa Nacional, por los esfuerzos en favor de la seguridad.  Velasco fortalece trabajo con Ejércit	
			TUXTI.A GUTIÉRREZ. Chis.— Ante el personal di- rectivo, académico y de maes- tría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional, del Cole- gio de la Defensa Nacional (CDN), el gobernador Manuel Velasco destacó la importan- cia de la presencia del Ejérci- to Mexicano en Chiapas, en el fortalecimiento de la seguri- dad de la población.  Al respecto, el gobernador Manuel Velasco señaló que México y Chiapas necesitan elementos que además de su disciplina y lealtad, cuenten con mayor preparación y co- nocimiento, prioridades que bajo el mandato del presiden- te Enrique Peña Nieto se tra- ducen en mayor seguridad no sólo para el estado, sino para todo el territorio nacional. El mandatario local Manuel Velasco expresó un reconoci- miento especial al secretario de la Defensa Nacional, Sal- vador Cienfuegos Zepeda, quien ejerció su mayor dedi- cación para salvaguardar el	patrimonio y la vida de los chiapanecos, durante su encomienda en Chiapas como representante de la VII Región Millia.  Luego de recibir una distinción de parte del Colegio de la Defensa Naciona el mandatario estatal explicó que gracias a la extratégica coordinación que au gobierno ha tenido con el Ejército Mexicamo, actualmente Chiapas es uno de los estados más seguros y una de las entidades con menor indice de casos delictivos, de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadistica y Geografia (INEGI).  Por esa razón, el jefe del Poder Ejecutivo chiapaneco anmeió que para seguir fortaleciendo esta unión, este año se iniciará la edificación de un Colegio Militar en la capital del estado Tuxtla Gutiérrez y una mueva base militar en la región Sierra Mariscal de la entidad, que coadyuvará a reforzar la seguridad en la frontera sur, acciones que fortalecen el cje de bienestar.
9	LA JORNAD A	7 de enero 2015		



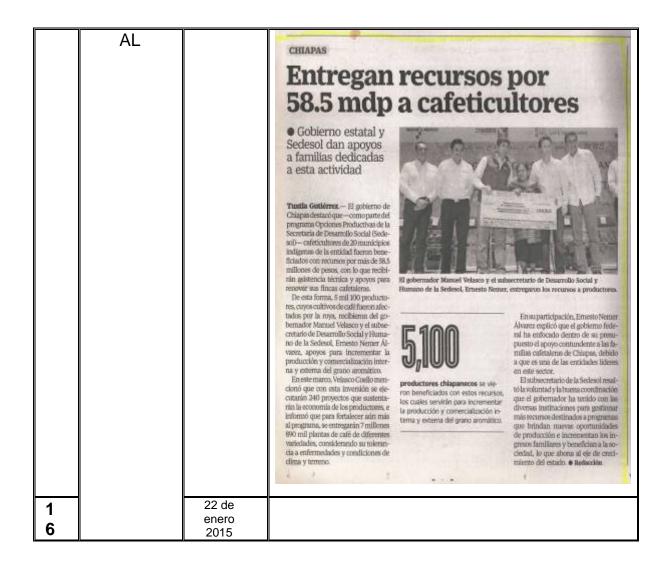










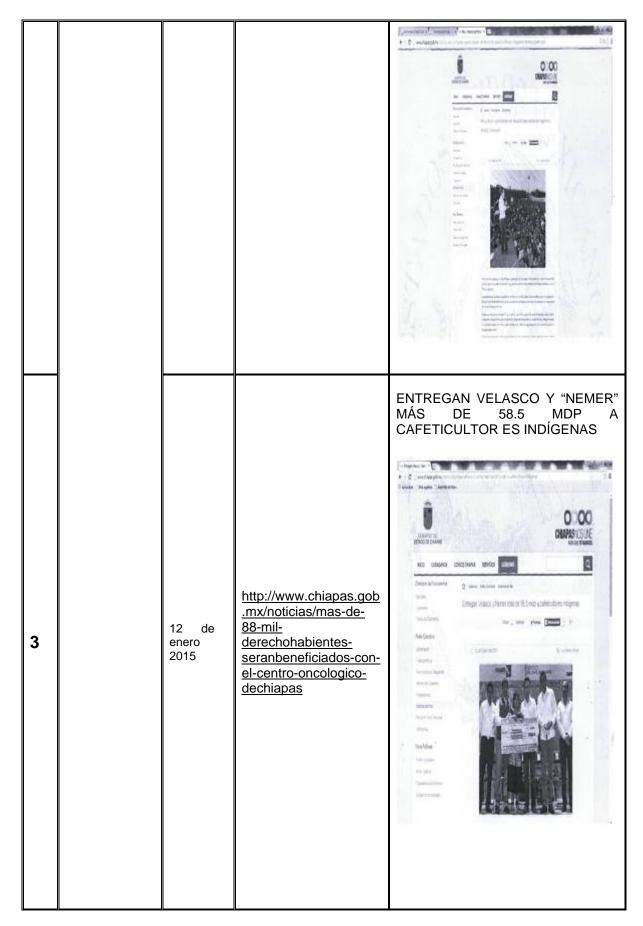




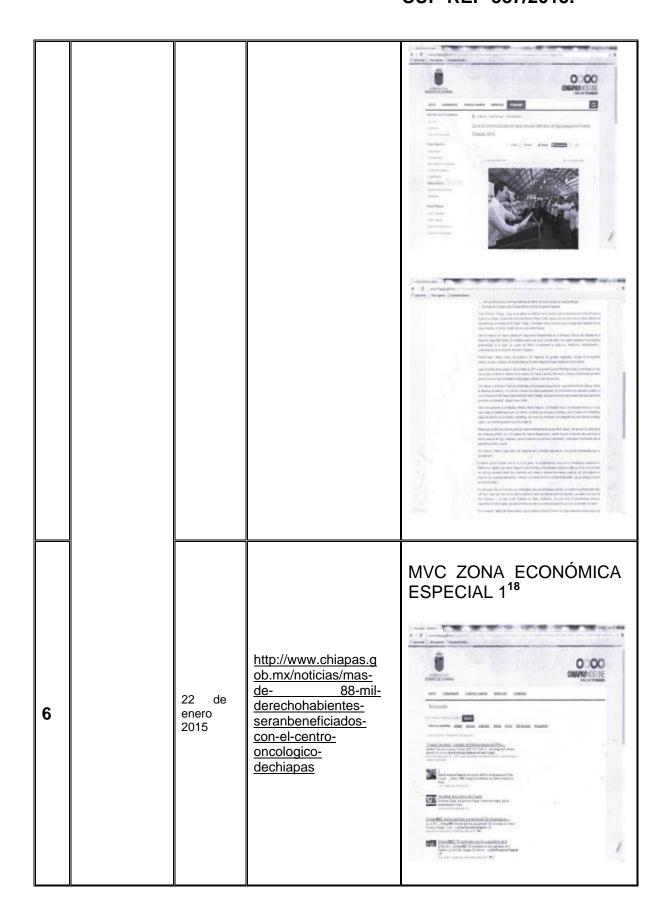
#### Medios electrónicos.

N o	MEDIO IMPRESO	FECHA	LINK	CONTENIDO
1	Página oficial de internet del	7 de enero 2015	http://www.chiapas.gob .mx/noticias/mas-de- 88-mil- derechohabientes- seranbeneficiados-con- el-centro-oncologico- dechiapas	MAS DE 88 MIL DERECHOHABIENTES SERÁN BENEFICIADOS CON EL CENTRO OCOLÓGICO DE CHIAPAS

	Gobierno del estado			- materials - D
	de Chiapas			O OO OO CHARRISTEE
				New Condens (Control to the Control
				Scottigate Discott
				The of th
				The second of th
				procured in the price of medical and analysis of the control of the delivery from the first the control of the
			http://www.chianaa.coh	prime residence of the suppression on the following complete contains a clock that following comments are clock that following comments and a five time, story feet that of the comments are contained as followed th
2		8 de enero 2015	http://www.chiapas.gob .mx/noticias/mas-de- 88-mil- derechohabientes- seranbeneficiados-con- el-centro-oncologico- dechiapas	MAS Y MEJORES OPORTUNIDADES DE DESARROLLO PARA LA INFANCIA CHIAPANECA, DESTACA GOBERNADOR



4	13 de enero 2015	http://www.chiapas.gob .mx/noticias/mas-de- 88-mi  - derechohabientes- seranbeneficiados-con- el-centro-oncologico- dechiapas	CON PARTICIPACIÓN D E GANADEROS, SE CREA EN CHIAPAS FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA COMBATIR EL ABIGEATO
			Committee Company Company and Company Com
5	22 de enero 2015	http://www.chiapas.gob .mx/noticias/mas-de- 88-mil- derechohabiente s- seranbeneficiados-con- el-centro-oncologico- dechiapas	ZONA ECONÓMICA ESPECIAL DARÁ IMPULSO DEFINITIVO AL "AGROPARQUE" EN PUERTO CHIAPAS: MVC



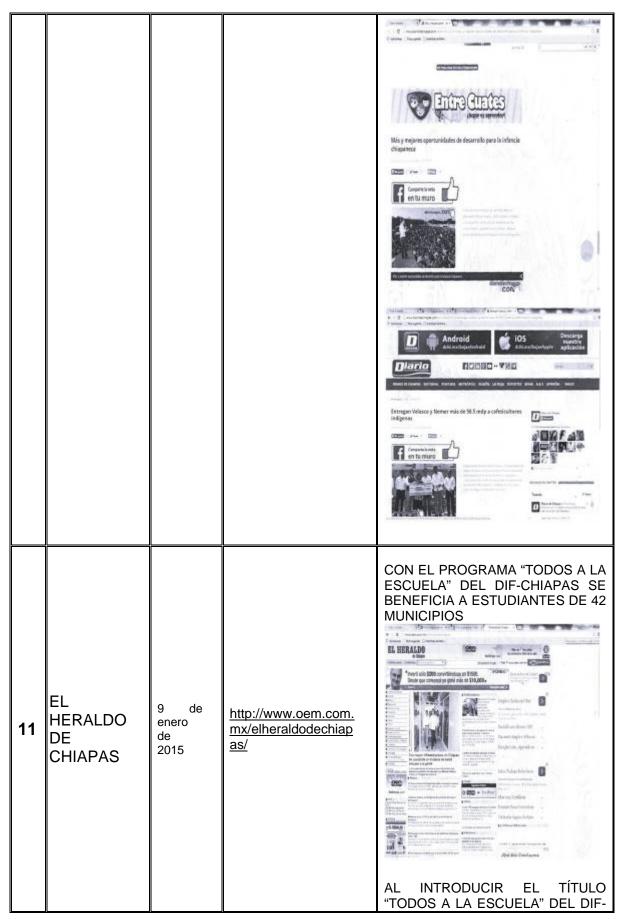
<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> En el acta circunstanciada no se localizó la nota 6.

				The second second page of the control of the contro
7	EL DIARIO DEL SUR	9 de enero 2015	http://www.oem.com. mx/diariodelsur/notas /n3665499.htm	CON EL PROGRAMA "TODOS A LA ESCUELA" DEL DIF-CHIAPAS SE BENEFICIA A ESTUDIANTES DE 42 MUNICIPIOS   INTERNATION DE 19 PROGRAMA  INTERNATION DE 19 PROGRAMA  ESTUDIANTES DE 42 MUNICIPIOS  INTERNATION DE 19 PROGRAMA  INTERNATION D
8	EL SOL DE MÉXICO	19 de enero 2015	http://www.oem.com. mx/elsoldemexico/no ta s/n3676240.htm	IMPULSA MANUEL VELASCO INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN LOS ALTOS DE TSOTSIL TSELTAL

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> En el acta circunstanciada se hizo constar que la nota no fue publicada en *El Heraldo de Chiapas* y que fue localizada en la página del *Diario del Sur* en la liga que se indica.

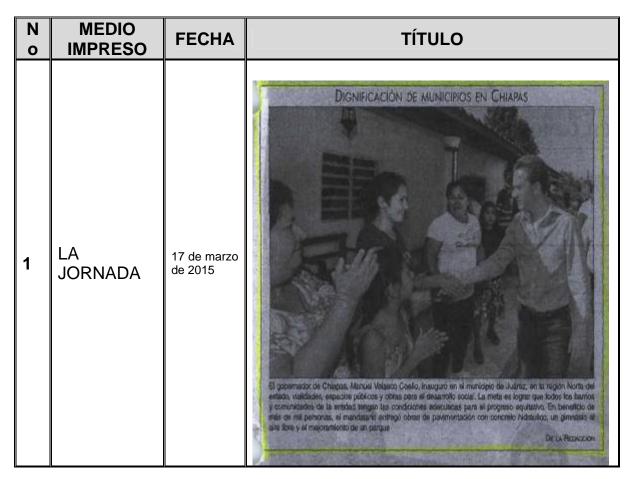
				To state the same of the state
				To state of the control of the contr
9	DIARIO DE CHIAPAS	8 de enero 2015	http://www.diariodec hiapas.com/diario/tv/ 11 874-mas-y- mejores- oportunidades- dedesarrollo-para-la- infancia-chiapaneca	MÁS Y MEJORES OPORTUNIDADES DE DESARROLLO PARA LA INFANCIA CHIAPANECA

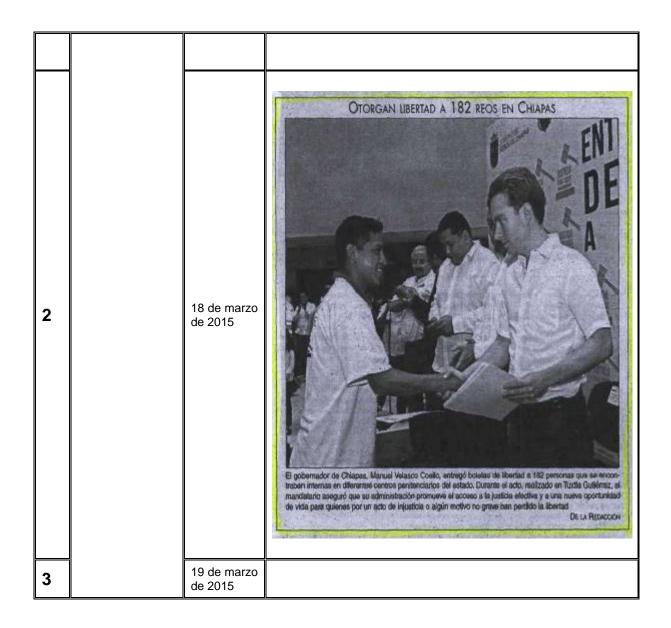
			May regimes operandades de descervillo para la infancia chaquateca  May regimes operandades de descervillo para la infancia chaquateca  Conservir a value  Conservir a value  Android
			Entergan Velacce y Memor malo de SES maly a cafeticulturers indigenom  Comprendit and Comprendit
10	12 de enero 2015	http://www.diariodec hiapas.com/diariotv/1 1874-mas-y-mejores- oportunidades- dedesarrollo-para-la- infancia-chiapaneca	ENTREGAN VELASCO Y "NEMER" MÁS DE 58.5 MDP A CAFETICULTOR ES INDÍGENAS

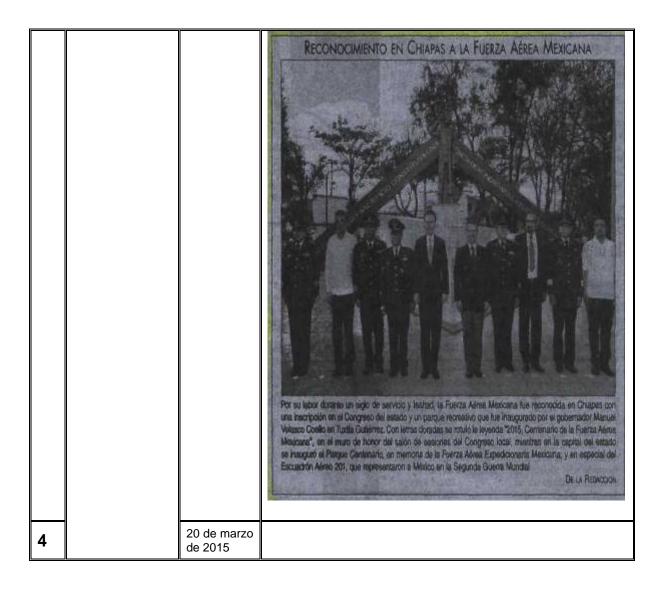




#### Pruebas supervenientes.

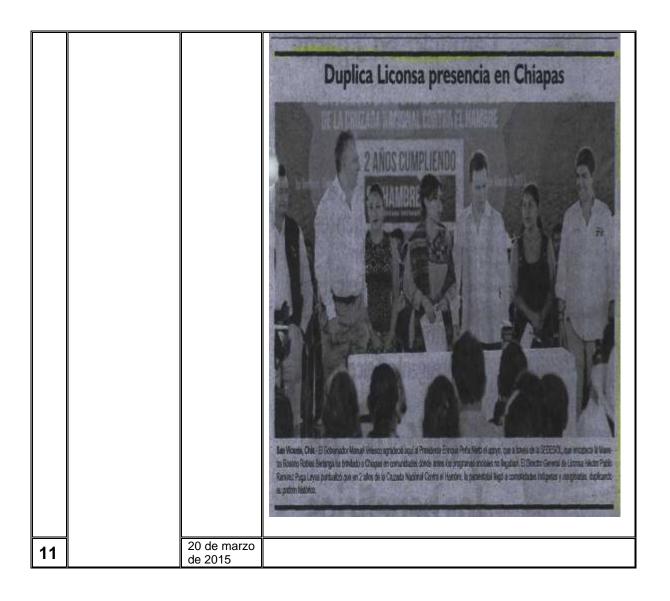






			Rosario Robies Berlanga, secretaria de Desamollo Social, y el gobernador Manuel Velasco Coetlo atestiguaron en La Tinnitana la firma del un convenir entre Liconsa y el goberno de Chiapas, mediante el cual se abestecerá a más de mil 500 estancias infantiles de leche para la nutrición de cerca de 14 mil infantes. Además, durante la visita de la funcionaria al estado, se inauguró una lechería Liconsa, que se suma a los 396 nuevos estatificio-mientos de este tipo que se han instalado en Chiapas en los pasados dos años, así como las instalaciones de un jardin de niños. Estas acciones se ejecutaron en la comunidad de San Vicente, la cual no había sido atendida personalmente por un secretario de Estado.
5		23 de marzo de 2015	"Impulsa Manuel Velasco la cafeticultora en Chiapas".
6		24 de marzo de 2015	"Manuel Velasco y Nuvia Mayorga entregas casas en la región los altos".
7		26 de marzo de 2015	"Obra hídrica sostenible en Chiapas evitará contaminación de acuíferos".
8	EL	18 marzo de 2015	

	UNIVERSAL		El gobernador Manuel Velasco Coello engrego 182 boletas de libertad a hombres y mujeres en el Tribunal Superior de Justicia en el Estado.  CHIAPAS  Crean programas de rebusca robustecer la cultura de procuración de justicia  Con el fin de crear una cultura de procuración de justicia más humanista y en apego a las garantantis didividuales, el gobierno de Manuel Velasco Coello, a través de la Mesa de Reconciliación, crea programas de reinserción social que dan la oportunidad de una nueva vida a presos detenidos por actos lnjustos o acciones no graves.  Deade las instalaciones del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, magistrado Rutilio Escandón Cadenas, puntal dad, el mandatarlo estatal reconocidado de justicia y el Estado de Reconciliación, repara de la Mesa de Reconciliación atiende la encomienta de la demontre y mujeres que su del presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, magistrado Rutilio Escandón Cadenas, puntado que de Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Reconciliación atiende la encomienta de la demontre y mujeres que su del concentra de la demontre y mujeres que su describación atiende la encomienta de la demontre y mujeres que su del presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Estado, de la demontre y mujeres que de la desa de Reconciliación atiende la encomienta de la demontre y mujeres que de la desa de Reconciliación atiende la encomienta de la demontre y mujeres que de la demontre de la d
9		24 de marzo de 2015	"Entregan apoyos en la región altos de tsotsil tzeltal".
10	MILENIO	19 de marzo de 2015	



			Rosario Robles se reúne con Manuel Velasco en Chiapas; atienden a comunidades necesitadas  Con la presencia de Asserio Robles, studar de Desemblo Sacial, se firmó on convenio para surtir leche en más de míl 500 estancia informáles  SEDISO  LICON  SEDISO  SEDISO  SEDISO  LICON  SEDISO
11 2		24 de marzo de 2015	"Reciben comunidades indígenas de Chiapas, respaldo de la CDI y el gobierno de Manuel Velasco".
13	EXCÉLSIO	19 marzo de 2015	



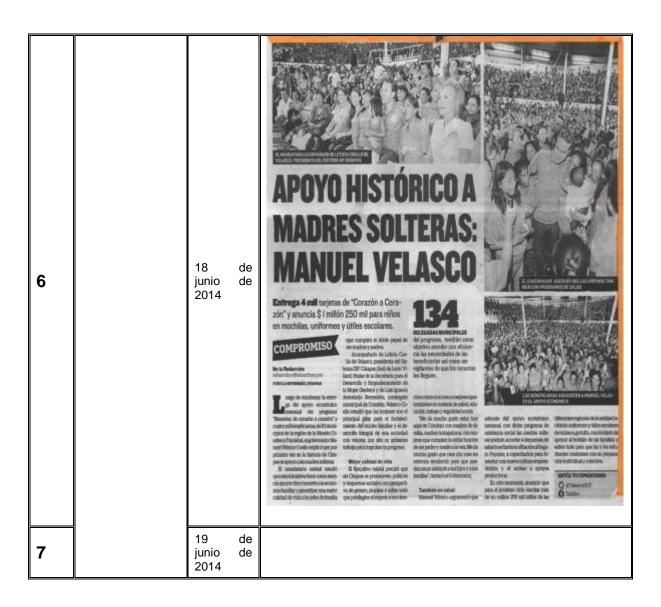
	PERIÓDICO TABASCO HOY				
No	MES Y AÑO	FECH A	TÍTULO		
1	JUNIO 2014	12 de junio de 2014			

























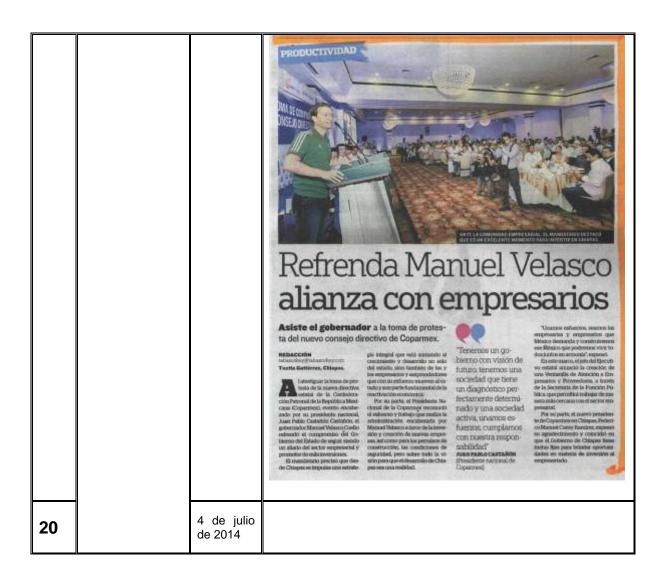






















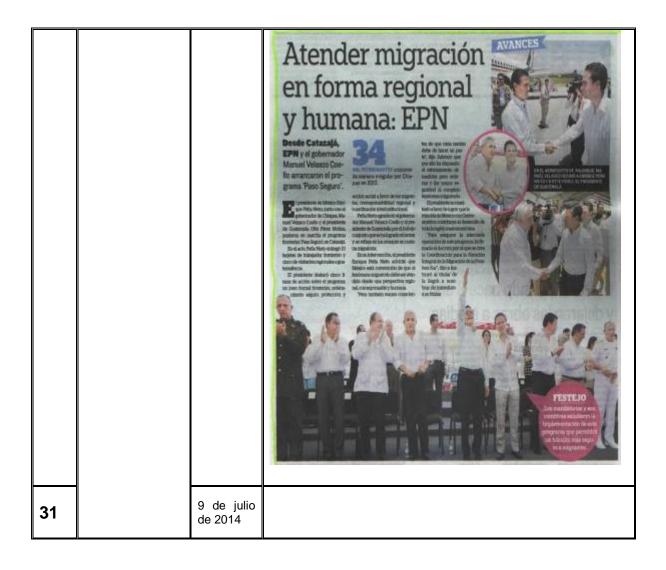






















































<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Viene anexado dentro de las publicaciones de agosto (y conforme al orden del cuadro), sin embargo, corresponde a la publicación de 21 de julio de 2014.



































































































































































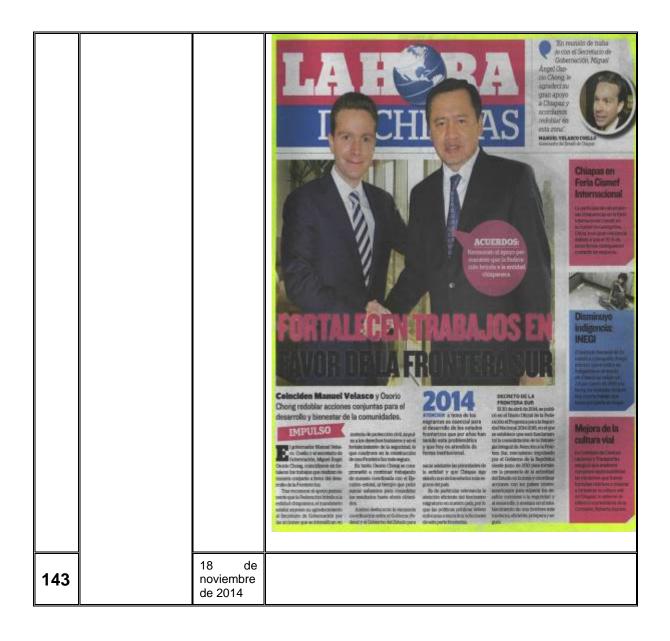
















































































































































210	6 de febrero de 2015	Junto a Ricardo Salinas, Esteban Mocre- zuma y Miguel Angel Manoura, condi el lisobri de esta galería montada en Potroma.  Tutusta De de esta galería montada en Potroma.  Il potrocalas Manolus Manoura Tutoria de la esta de
211	7 de febrero de 2015	

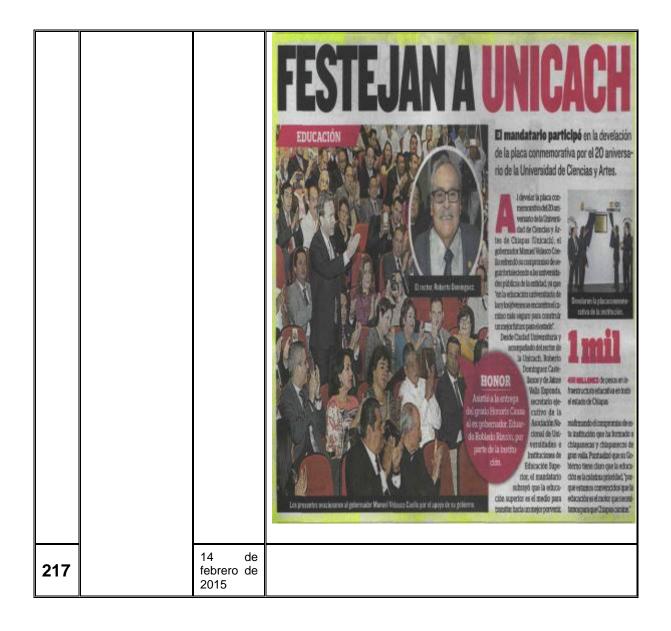






































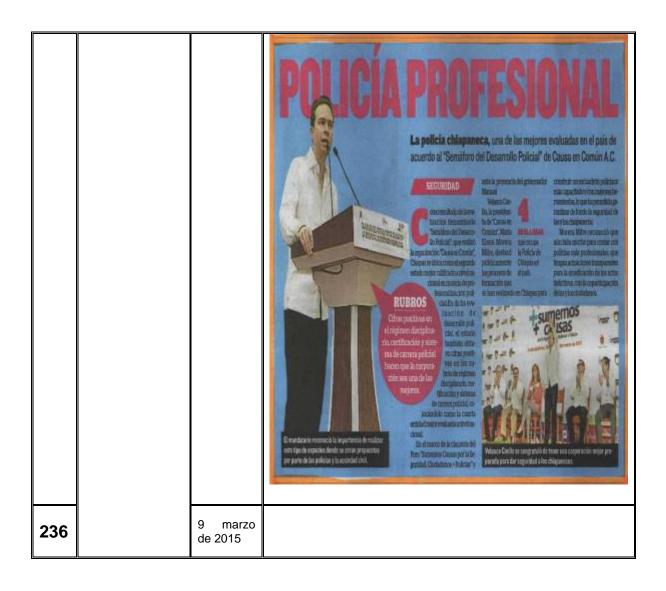
















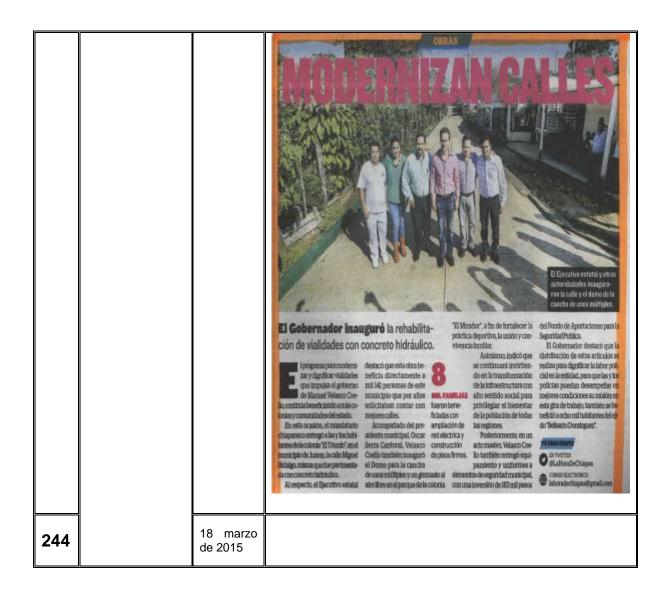
































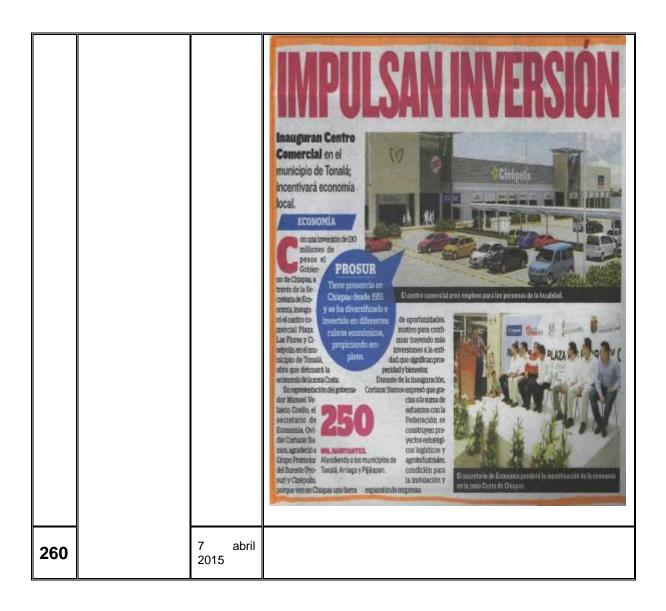












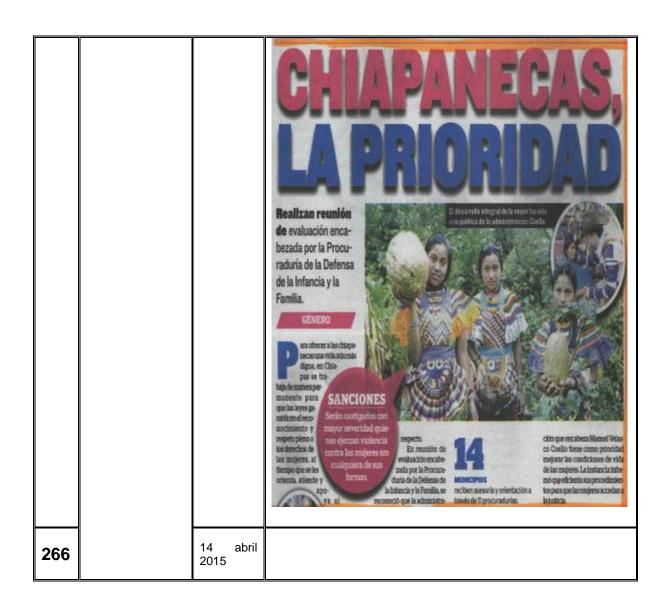
















Como se precisa de las constancias de autos y del material reproducido con antelación, el objeto de análisis consiste en un total **de trescientas treinta y dos inserciones**, las cuales fueron difundidas en medios de comunicación impresa y electrónicos como se detalla a continuación:

- Se publicaron en medios impresos un total de trescientas veintidós notas en los términos siguientes:
  - Doscientas sesenta notas en el periódico regional denominado *Tabasco Hoy*.
  - Treinta y dos notas en el periódico nacional denominado "La Jornada".

- Catorce notas en el periódico nacional denominado "Excélsior".
- Nueve notas en el periódico nacional denominado "Milenio".
- Siete notas a través del periódico nacional denominado "El Universal".
- Se difundieron diez notas en los portales electrónicos de distintos medios de comunicación, a saber:
  - Dos notas en el portal electrónico de El Diario de Chiapas.
  - Una nota en la página de internet de El Heraldo de Chiapas.
  - Una nota en el sitio electrónico de Diario del Sur.
  - Una nota en el portal electrónico del periódico nacional denominado El Sol de México.
  - Cinco notas a través del portal electrónico del gobierno del Estado de Chiapas.

Del estudio pormenorizado de las notas en cuestión, se advierte que su contenido se encuentra referido a informar respecto de las siguientes temáticas:

- Agricultura
- Deporte
- Desarrollo integral
- Educación
- Empleo
- Energía
- Infraestructura

- Inversión
- Medio Ambiente
- Obras
- Seguridad
- Transporte
- Turismo

Ahora, del análisis adminiculado de dicho material probatorio, la Sala Superior arriba a las siguientes conclusiones:

- a) Se trata de notas difundidas en medios impresos de comunicación, durante el periodo comprendido entre los meses de junio de dos mil catorce a abril de dos mil quince, en los siguientes términos:
  - La difusión de las doscientas sesenta notas publicadas en el medio de comunicación impreso regional denominado "Tabasco Hoy" se realizó durante todo el periodo señalado.
  - La difusión de sesenta y dos notas en los medios de comunicación nacional "La Jornada", "Excélsior", "Milenio", y "El Universal", se realizó entre los meses de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince.
  - Las notas difundidas a través de los portales electrónicos se consultaron y certificaron el cinco de febrero de dos mil quince.

- **b)** Las notas están referidas a proporcionar información en relación con diversas actividades realizadas por el Gobernador del Estado de Chiapas, respecto de los siguientes tópicos:
- I. Acciones para fomentar el desarrollo integral mediante la firma de un convenio de cooperación entre la OEA y el Estado de Chiapas.
- **II.** Coordinación de acciones con el Gobierno Federal, a fin de mejorar la seguridad, el rezago y la desigualdad; instrumentación de un plan migratorio y de comercio.
- **III.** Asistencia del Gobernador del Estado de Chiapas a la puesta en marcha de una nueva ruta de aerolínea; la inauguración de hospital oncológico; y una ceremonia de reconocimiento a la Fuerza Armada Mexicana.
- IV. Programas estatales en materia de salud, economía, social, seguridad pública, medio ambiente, educación y turismo, como:
- Destino de recursos para el medio ambiente en el Estado; realización de obra sostenible para evitar la contaminación de acuíferos y acciones para la conservación de la Selva Lacandona.
- Equipamiento de elementos policiacos, canje de armas y fortalecimiento de trabajo con ejército.
- Entrega de apoyos para el fortalecimiento del campo mediante mayor inversión al sector agropecuario y cafeticultores.

- Implementación de plan sobre el uso de energía renovable.
- Impulso a la educación estatal mediante el refuerzo de infraestructura; entrega de útiles, uniformes, *tablets* e impartición de educación ambiental.
- Implementación de estrategias para mejorar la oferta turística, fomentar la venta de artesanías y propiciar condiciones de vida dignas a las personas relacionadas con el turismo.
- Promoción del Estado Chiapaneco en Estados Unidos, a través de la cooperación inter-institucional con National Geographic.
- c) En las inserciones se cita el nombre de Manuel Velasco Coello, así como la mención del cargo de Gobernador del Estado de Chiapas, con motivo de las actividades referidas en el desempeño de su quehacer gubernamental.
- **d)** En las notas publicadas se observa la imagen del citado Gobernador, dentro del contexto del evento correspondiente, acompañado de otras personas.
- e) En las inserciones se alude a información relacionada con las acciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo local.
- f) Las inserciones atañen a diversas acciones realizadas por el Gobernador de la citada entidad federativa.

- **g)** De las notas no se puede afirmar de una forma indubitable una tendencia a divulgar de manera reiterada logros de gobierno, en tanto, se aprecia la difusión de actividades de interés de la comunidad.
- h) En algunos casos las notas se repiten en medios impresos distintos hasta en dos o tres ocasiones, toda vez que dan noticia de los mismos hechos.
- i) Todas las inserciones se encuentran directamente vinculadas con temas de la agenda pública.
- j) La información difundida en las notas contenidas en las gacetillas por parte de los medios de comunicación impresos, no acreditan que se trate de gacetillas pagada.

De la valoración individual y adminiculada de cada una de las inserciones denunciadas, tomando en consideración los elementos que se advierten entre sí, los cuales quedaron descritos con antelación, la Sala Superior concluye que los agravios expuestos por el Partido de la Revolución Democrática son **infundados**.

Lo anterior, porque conforme al análisis que antecede no se actualizan los elementos establecidos por este órgano jurisdiccional para considerar que la difusión de trescientas veintidós notas en cuatro periódicos de circulación nacional y uno estatal, así como diez en medios electrónicos, alusivas al Gobernador del Estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, durante el periodo en que se encontraban en desarrollo los

procesos electorales federal y local concurrentes en 2014-2015, para considerar que se trató de adquisición indebida de propaganda personalizada contraria a lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello porque no se acreditaron los elementos jurisprudenciales referidos, tal y como se expñica en seguida:

a) Elemento personal. En el caso, aun cuando en las inserciones se advierten imágenes que hacen identificable al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, ello por sí mismo no colma el elemento en mención.

Esto, porque en la mayoría de las notas periodísticas aparece la imagen de Manuel Velasco Coello, en el contexto de los hechos o eventos descritos en cada una de las notas, en el que se plantea un tema de la agenda pública, tal y como se desprende de la información difundida en las mismas; aunado a que en la mayoría de las notas aparece con otros personajes de la vida pública y política del país.

b) Elemento objetivo. A juicio de este órgano jurisdiccional, el propósito central de los mensajes escritos y visuales contenidos en las notas analizadas, se dirigen a hacer del conocimiento de la ciudadanía en general diversas actividades llevadas a cabo por el Gobernador del Estado de Chiapas, lo que se realiza a través del ejercicio de una labor periodística, respecto de actividades que atienden, entre otros,

a temas relativos a: educación, seguridad, vivienda, infraestructura, vialidades, transporte, apoyo a madres, empleo, industria, salud, deporte, turismo, desarrollo social, migración, y apoyo a damnificados.

Es decir, las inserciones aludidas tienden a comunicar sobre las actividades desplegadas por el Titular del Ejecutivo Estatal, en cuanto a diversas actividades públicas en el Estado, sin que de ellas pueda afirmarse que su objetivo sea promocionar al citado funcionario atreves de logros de su gobierno, que den lugar a una promoción personalizada como alega el Partido de la Revolución Democrática.

Sin que se soslaye el argumento referente a que una "gacetilla" pagada tiene características tipográficas y de diseño distinto al resto del diario, en tanto se resaltan con recuadros e incluyen una fotografía de la persona que se promociona y carece de la firma del reportero, corresponsal o redacción del medio de comunicación.

Ha sido criterio de la Sala Superior que el formato en que se presenta la información no es un elemento objetivo e indubitable para determinar que se trata de una "inserción pagada", dado que no existe un formato legalmente preestablecido para dar a conocer la información periodística.

Esto, porque los medios de comunicación pueden presentar al público la información que decidan difundir mediante una diversidad de géneros y formatos.

Tampoco se puede afirmar que las publicaciones motivo de denuncia, por su sólo formato y cantidad, constituyan "inserciones pagadas".

En el concepto que resulta relevante para efectos de este asunto, las gacetillas son aquellas partes de un periódico reservadas a la inserción de notas cortas, que no implica como elemento conceptual la mediación de una orden por parte de un tercero para su inclusión en el medio de prensa, sino que sólo denotan una modalidad de presentación de determinada información, autónoma y discrecionalmente decidida por el propio periódico que la difunde.

Por tanto, esta Sala Superior considera que quedó acreditada la adquisición indebida de propaganda personalizada contraria a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, de ahí que no se actualice el elemento objetivo en el caso concreto.

c) Elemento temporal. No se acredita, porque aun cuando éste resulta de utilidad para definir, entre otros aspectos, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que en el caso, al margen de que doscientas sesenta notas objeto de análisis se publicaron entre el catorce de junio de dos mil catorce al quince de abril de dos mil quince, al no actualizarse los elementos personal y objetivo, anteriormente precisados, queda como un

elemento insuficientes que las inserciones cuestionadas se difundieran durante el transcurso del proceso electoral federal ordinario para la renovación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como de diversos procesos electorales locales, entre ellos, el correspondiente a la renovación del Congreso local y de los ayuntamientos del Estado de Chiapas.

#### Conclusión.

Por las razones apuntadas, se considera que no se encuentra acreditado en autos la adquisición indebida de propaganda personalizada contraria a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, como lo resolvió la Sala Regional, de ahí que en el caso no resultan responsables tanto el Gobernador del Estado de Chiapas, como los medios de comunicación impresa y electrónicos denunciados, ya que no se vulnera el dispositivo constitucional.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática expresa que la autoridad responsable, al emitir la resolución controvertida, llevó a cabo una inadecuada interpretación del artículo 134 constitucional, al sostener que para la publicación de las notas periodísticas no medió contrato entre el Gobierno de Chiapas con los medios de comunicación escritos denominados "El Universal", "Milenio", y "El Excélsior", alegando a tal fin que se deja de valorar que existió un contrato genérico de prestación de servicios, que por lógica significa una violación a lo previsto en el señalado artículo constitucional, ya

que abarcan las publicaciones realizadas en los medios de comunicación motivo de la denuncia.

Lo anterior, porque en concepto del partido político recurrente, no existe factura específica que se refiera a una inserción de prensa "gacetilla", debido a que dicha inserción está amparada en el contrato general firmado por el Gobierno de Chiapas y los medios de comunicación.

Asimismo, señala que se ignoró la información proporcionada por el Titular de la Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos, del Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual informó la existencia de transacciones realizadas entre el Gobierno del Estado de Chiapas y los medios de comunicación, en donde se encuentran los pagos efectuados por las inserciones de prensa denunciadas.

A juicio de la Sala Superior, los conceptos de agravio resultan **infundados**, por las siguientes consideraciones:

Se debe precisar, que derivado del requerimiento efectuado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a las partes denunciadas, respecto de diversa documentación e información relacionada con los contratos que hubieran celebrado, durante dos mil catorce y dos mil quince, los medios impresos que a continuación se especifican, informaron lo siguiente:

-El **Universal**, mediante escrito de veintidós de diciembre de dos mil catorce, aportó una lista con el detalle de las publicaciones realizadas con el Estado de Chiapas del mes de junio a esa fecha de tal respuesta y refirió la existencia de cuatro contratos (números 1120449, 1120450, 1120451 y 1120452) y presentó cuatro facturas 122340, 122341, 122343 y 122381) emitidas a favor del Gobierno del Estado de Chiapas, con la descripción: "DIFUSIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS" por un monto total de cinco millones de pesos, fraccionados.

A su vez, el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, informó que con posterioridad a esa fecha, el Gobierno de Chiapas no había contratado, solicitado o convenido publicaciones con tal medio de comunicación con características similares a las de las notas señaladas las que, afirmó, constituyen notas editoriales o publicaciones informativas que devienen del quehacer periodístico que ejerce, por lo que no constituyen publicidad ya que respecto de éstas no existe cobro, contrato, orden de inserción o factura alguna.

-Milenio, mediante escrito de veintidós de diciembre de dos mil catorce, informó que las notas señaladas no fueron contratadas y que se realizan única y exclusivamente en apego al desenvolvimiento de la propia naturaleza de las actividades que desempeña.

-La Crónica, por escrito de veintidos de diciembre del año próximo pasado, informó que ninguna de las publicaciones señaladas fue atribuida a ese medio de comunicación impreso.

-La Jornada, por escrito de veintitrés de diciembre de dos mil catorce, dijo que el material informativo fue generado directamente por el área de redacción y se hizo en pleno ejercicio de los artículos 6 y 7 constitucionales y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin que mediara pago ni transacción comercial para su publicación.

-Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chiapas, mediante oficio de treinta de diciembre de dos mil catorce, informó que ni el Director de Comunicación Social ni cualquier otro servidor público del Gobierno de Chiapas, contrataron espacio publicitario alguno. En relación con lo señalado por El Universal, refiere que de esa contratación no es válido configurar o imputar la conducta señalada puesto que de las facturas no es posible deducir que correspondan a las publicaciones denunciadas, dado que nunca se contrató medio alguno respecto de todas y cada una de las publicaciones aducidas.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que tal y como lo determinó la responsable, no se desprende algún nexo

causal entre las notas controvertidas con los contratos y facturas agregadas a los autos, aspecto por el que no se tiene por acreditado el uso de recursos públicos, ya que del registro de relaciones comerciales con los medios de comunicación señalados -tal como se aprecia de la documentación mencionada-, no es factible tener por demostrada la adquisición o contratación de propaganda gubernamental por parte de algún servidor público u órgano de gobierno del Estado de Chiapas y los medios de comunicación involucrados, debido a la falta de medio de convicción tendente a acreditar ese acto.

Lo anterior, porque la publicidad derivada de esas operaciones contractuales no guarda relación con las notas e inserciones denunciadas.

Por tanto, esta Sala Superior considera que la valoración realizada por la Sala Regional responsable no es contraria a Derecho, de ahí lo **infundado** del concepto de agravio en estudio.

B. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por el Consejero Jurídico en representación del Gobernador del Estado de Chiapas. (SUP-REP-587/2015).

El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Chiapas, en representación del Gobernador de esa propia entidad federativa, asevera que en la resolución impugnada se incurre en un vicio de incongruencia, dado que, por una parte,

la responsable determinó la inexistencia de la conducta consistente en promoción personalizada por parte del titular del Ejecutivo Estatal, por la difusión de su nombre e imagen en publicaciones tipo "gacetillas", insertas en medios de comunicación escrito y electrónico y; por otra, ordenó dar vista al Congreso del Estado de Chiapas porque consideró que el referido mandatario faltó a su deber de cuidado, respecto de la difusión que dan los medios respecto de sus actividades durante la celebración de procesos electorales y a la vez, por no vigilar el actuar del Director del Instituto de Comunicación Social de dicha entidad.

Al respecto, el mencionado apelante argumenta que la Sala Especializada procedió incorrectamente al atribuir responsabilidad al Titular del Poder Ejecutivo Estatal, ya que dejó de tomar en consideración que el Instituto de Comunicación Social de Chiapas es un organismo descentralizado, con autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión, operación y ejecución, facultado para planear, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y promoción de los programas y acciones del gobierno, siendo la única autorizada para difundir boletines, comunicados, mensajes y para contratar espacios publicitarios.

El concepto de agravio es fundado.

La Constitución Política del Estado de Chiapas establece, en sus artículos 45 y 47, lo siguiente:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

**Artículo 45.-** Para el despacho de los asuntos administrativos del Estado, el Ejecutivo Estatal contará con las Dependencias y Entidades que establezcan las leyes, o los decretos y acuerdos que, conforme a ellas, expida el propio Ejecutivo.

(...)

**Artículo 47.-** Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador deberán ir firmados por el o los titulares de la Dependencia a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

El Secretario General de Gobierno y los demás titulares de las Dependencias del Ejecutivo, serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, contra la Constitución y las leyes del Estado.

El artículo 45, primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establece que para el despacho de los asuntos administrativos del Estado, el Ejecutivo Estatal contará con las Dependencias y Entidades que establezcan las leyes, o los decretos y acuerdos que, conforme a ellas, expida el propio Ejecutivo.

El artículo 47, segundo párrafo, de esa propia Constitución, dispone que el Secretario General de Gobierno y los demás titulares de las Dependencias del Ejecutivo, serán responsables de todas las órdenes y providencias que autoricen con su firma, en contravención a la Constitución y las leyes del Estado.

De acuerdo con las normas constitucionales locales citadas, la jerarquía que ostenta el Gobernador no implica, por sí misma, responsabilidad en alguna infracción derivada del actuar de una de las dependencias de su gobierno, ya que los titulares de éstas últimas, son responsables, por disposición

constitucional, de toda actuación que lleven a cabo contra la propia Constitución o la legislación secundaria estatal.

Ahora, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas, ordena:

**Artículo 9.-** El Gobernador del Estado, podrá delegar facultades de administración, representación y gestión en los titulares de las dependencias de la administración pública estatal, excepto aquellas en las que su ejercicio sea personalísimo, por su naturaleza indelegable.

Conforme al precepto transcrito, el Gobernador del Estado de Chiapas está facultado para delegar en los titulares de las dependencias de la administración pública estatal, todas aquellas facultades de administración, representación y gestión que no sean de ejercicio personalísimo.

En ese orden, el Decreto por el que se crea el Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas establece en sus artículos 1, 3, 4, fracciones I, II, III, VII, y 7, fracción XI, lo siguiente:

### DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

#### Capítulo I De su creación y domicilio

Artículo 1.- Se crea el Instituto de Comunicación social del Estado de Chiapas, en adelante el Instituto, como un Organismo Auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión, de operación y de ejecución para el adecuado desarrollo de sus atribuciones, misma que atenderá los asuntos que este instrumento y la normatividad aplicable le señalen.

. . .

#### Capítulo II De su objeto y atribuciones

**Artículo 3.-** El Instituto tendrá como objeto principal establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social de la Administración Pública

Estatal, de conformidad con los objetivos, metas y lineamientos que determine el Titular del Poder Ejecutivo.

El Instituto es la única instancia facultada y autorizada del Poder Ejecutivo para difundir boletines, comunicados, mensajes y para contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación impresos, gráficos, electrónicos, cine e internet.

**Artículo 4.** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá de manera general, las atribuciones siguientes:

- I. Establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social del Poder Ejecutivo del Estado, de conformidad con los objetivos, metas y lineamientos que determine el Gobernador del Estado.
- II. Difundir a través de los medios de comunicación los programas y acciones políticas y sociales de la Administración Pública Estatal, así como la participación del Gobernador del Estado en todo tipo de eventos que revistan importancia para la vida pública de la Entidad.
- **III.** Realizar las acciones necesarias para que los medios de comunicación cuenten con información oficial, veraz y oportuna sobre las obras, programas y en general, las acciones que realiza el Poder Ejecutivo.

(...)

VII. Suscribir, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, todos aquellos instrumentos jurídicos que resulten necesarios para que las acciones de Gobierno sean debidamente difundidas y hechas del conocimiento de la población.

**(...**)

#### CAPÍTULO IV De las atribuciones de su Titular

**Artículo 7.** El Director General tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

(...)

- X. Planear, establecer, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y programación de los programas y acciones del Gobierno del Estado.
- El Reglamento Interior del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas dispone en sus artículos 3, 12, 13, fracciones II, X, 14, fracciones I, y II, establecen:

Reglamento Interior del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas

**Artículo 3.-** El Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, tendrá como objeto principal establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social de la Administración Pública Estatal, de conformidad con los objetivos, metas y lineamientos que determine el Titular del Poder Ejecutivo.

El Instituto de Comunicación Social es la única instancia facultada y autorizada del Poder Ejecutivo para difundir boletines, comunicados, mensajes y para contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación impresos, gráficos, electrónicos, cine e internet.

#### Capítulo II De las Atribuciones del Director General

**Artículo 13.-** El Director General, tendrá las atribuciones delegables siguientes:

(...)

III. Supervisar que las funciones de los Órganos Administrativos a cargo del Instituto y personal adscrito a éste, se realicen con eficacia, eficiencia, oportunidad y de conformidad con la normatividad aplicable.

(...)

X. Difundir entre los sectores público, social y privado, los avances y resultados de las acciones y programas implementados por el Ejecutivo del Estado.

(...)

**Artículo 14.-** El Director General, tendrá las Atribuciones indelegables siguientes:

- Representar o asistir al Ejecutivo del Estado, en la suscripción de instrumentos jurídicos que contribuyan a la difusión de las acciones de gobierno.
- **II.** Emitir y/o establecer, criterios, políticas y procedimientos aplicables en las acciones administrativas y en materia de comunicación social.

(...)

Conforme a los preceptos transcritos, el Instituto de Comunicación Social de Chiapas tiene a su cargo las acciones en materia de comunicación social del Poder Ejecutivo del Estado, difundiendo los programas y acciones de gobierno y proporciona a los medios de comunicación información oportuna; todo ello mediante el establecimiento y dirección de

las políticas en materia de comunicación social de la Administración Pública estatal.

El titular de dicho Instituto cuenta con facultades específicas para establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social del Poder Ejecutivo del Estado; difundir a través de los medios de comunicación los programas y acciones políticas y sociales de la Administración Pública Estatal, así como la participación del Gobernador del Estado en todo tipo de eventos que revistan importancia para la vida pública de la Entidad; realizar las acciones necesarias para que los medios de comunicación cuenten con información oficial, veraz y oportuna sobre las obras, programas y en general, las acciones que realiza el Poder Ejecutivo y suscribir, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, todos aquellos instrumentos jurídicos que resulten necesarios para que las acciones de Gobierno sean debidamente difundidas y se hagan del conocimiento de la población.

De acuerdo al marco normativo expuesto, se considera que el Gobernador del Estado de Chiapas no es responsable necesariamente de la actividad que en ejercicio de sus atribuciones realice el titular del Instituto de Comunicación Social de esa entidad federativa, dado que el actuar de este último funcionario deriva de las políticas que en materia de comunicación social establece él mismo, de conformidad con lo ordenado expresamente por los artículos antes citados.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que no existen las faltas al *deber de cuidarse* y de cuidado que atribuyó la Sala responsable al Gobernador del Estado de Chiapas, lo que se debe modificar en la sentencia reclamada para dejar sin efecto la vista ordenada al Congreso del Estado de Chiapas.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Se acumula el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-587/2015, al diverso medio de impugnación identificado con la clave SUP-REP-582/2015.

En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia, a los expedientes de los recursos acumulados.

SEGUNDO.- Se confirma la sentencia controvertida, respecto de la inexistencia de la conducta consistente en la contratación y adquisición de propaganda gubernamental que se traduzca en promoción personalizada y la utilización de recursos públicos, por parte de Manuel Velasco Coello, Gobernador del Estado de Chiapas.

TERCERO.- Se confirma la resolución impugnada, por cuanto hace a la vista dada al Gobernador y a la Secretaría de 405

la Función Pública, ambos del Estado de Chiapas, para que, en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo conducente, respecto de la conducta consistente en la falta al deber de cuidado que debió observar el Director General del Instituto de Comunicación Social de la indicada entidad.

**CUARTO.- Se modifica** la resolución impugnada, por cuanto hace a la vista ordenada a la Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas; respecto de la conducta consistente en la falta al deber de cuidado atribuida al titular del Ejecutivo local, en los términos señalados en la presente ejecutoria.

Notifíquese conforme en Derecho corresponda.

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

Así, por mayoría de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto a favor de los puntos resolutivos, más no de las consideraciones, del Magistrado Flavio Galván Rivera y, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar quienes emiten en forma conjunta voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

#### MAGISTRADO PRESIDENTE

#### **CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN FLAVIO GALVÁN ALANIS FIGUEROA RIVERA

MAGISTRADO MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ SALVADOR OLIMPO OROPEZA NAVA GOMAR MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS** 

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN DE MANERA CONJUNTA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, Y EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR RECONSIDERACIÓN RADICADOS EN LOS EXPEDIENTES SUPREP-582/2015, Y SUP-REP-587/2015, ACUMULADOS.

Con el debido respeto a los señores magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos permitimos formular voto particular, ya que no compartimos los puntos resolutivos, segundo, tercero y cuarto ni las consideraciones por la que se resolvió modificar la resolución de veintitrés de diciembre de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores 2 y 206, ambos de dos mil quince, del índice de la mencionada Sala Regional, por la que, entre otros, determinó la inexistencia de promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos del Gobernador del Estado de Chiapas, en relación con diversas notas periodísticas publicadas en periódicos de circulación local, regional y nacional.

Desde la óptica de los suscritos, es **fundado** el planteamiento del Partido de la Revolución Democrática, en el que señala que la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó indebidamente que para la acreditación de la violación a la prohibición de difundir propaganda que contenga promoción personalizada por parte del Gobernador del Estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, resultaba necesario demostrar un vínculo contractual del gobierno de esa entidad federativa con los medios de comunicación "periódicos" que difundieron las notas materia del procedimiento especial sancionador, o el uso de recursos públicos para realizar esa difusión.

Lo anterior porque consideramos que la autoridad responsable parte de una premisa inexacta al estimar que para tener actualizada la infracción aludida, es condición indispensable que en el expediente del procedimiento sancionatorio se tenga por acreditada la existencia de algún vínculo contractual entre el órgano gubernamental y el medio de comunicación -sujeto contratante-, como un contrato, una factura o algún otro acto jurídico en la que se señale de manera particularizada el contenido de la publicación a difundirse.

Desde nuestra óptica, lo incorrecto de esa afirmación, reside en que los bienes jurídicos tutelados en los párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consistentes en la imparcialidad y neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, y el debido ejercicio de los recursos públicos implica que el cargo público que se desempeña no sea utilizado para que quien lo ejerce se posicione a fin de alcanzar aspiraciones personales o de favorecer a una fuerza política determinada, de manera que ausencia de elementos probatorios para demostrar la formal acreditación de un acto jurídico con fin comercial, no puede

servir de sustento para hacer nugatoria una prohibición constitucional.

En ese sentido, para la configuración de la infracción, la acreditación de la existencia de un contrato, orden, instrucción, solicitud, petición o pago, a un medio de comunicación para difundir propaganda que contenga promoción personalizada de un servidor público, no constituye un elemento imprescindible, precisamente porque la regularidad constitucional con que deben conducirse todos los servidores públicos, no puede condicionarse al resultado de la investigación que realice la autoridad competente, a partir de hechos que pudieran resultar de imposible comprobación, precisamente, por la inexistencia dolosa o planificada de la documentación que ampare o justifique esa promoción.

En efecto, la fuerza normativa de la Constitución vincula a que los órganos competentes -administrativos y jurisdiccionales- lleven a cabo el estudio minucioso de los hechos que pudieran implicar una violación a la misma, suprimiendo todos aquellos aspectos formales que presupongan obstáculos para garantizar su vigencia práctica, a fin de restituir la situación anómala que impera, a la regularidad normativa, mediante la imposición de las sanciones correspondientes, y con el objeto de disuadir su comisión futura.

En ese orden de ideas, si el órgano jurisdiccional responsable circunscribió su estudio a determinar que no se tuvo por acreditada la infracción denunciada, a partir de que no contó con prueba alguna que le permitiera establecer un nexo entre los medios de comunicación escritos —periódicos—y el Gobierno del Estado de Chiapas, en nuestro concepto, desde nuestra perspectiva, lo fundado del agravio estriba en que, la configuración de la violación a

la Constitución por la difusión de propaganda gubernamental en la que se realice la promoción personalizada de algún servidor público no se condiciona a que se pruebe algún nexo o relación contractual entre el órgano de gobierno y los medios de comunicación, sino al análisis escrupuloso de las publicaciones objeto de la denuncia.

En ese orden de ideas, el recurrente plantea que la autoridad responsable determinó indebidamente que no se configuró la infracción denunciada en relación con los medios de comunicación impresos denominados "El Universal", "Milenio", y "El Excélsior", toda vez que conforme con las constancias de autos se encuentra acreditado que sí existen contratos de prestación de servicios, cuya materia es genérica y que abarcan plazos posteriores a la suscripción de los contratos, de manera que no se va a poder encontrar contrato o factura en la que se estipule la publicación de una inserción de prensa en que se detalle título, fotografía y contenido.

Además, expone que los contratos corresponden con las transacciones informadas por la titular de la Administración Central de Evaluación de Impuestos Internos, del Sistema de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese sentido, señala que al existir contratos genéricos, las inserciones denunciadas deben entenderse como contempladas en el contrato general y con ello, se debe tener actualizada la violación a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atento a lo anterior, resulta pertinente señalar que, entre otros, la autoridad responsable procedió a señalar los hechos acreditados en los procedimientos sancionadores, que consistieron básicamente en:

- La existencia de trescientas treinta y dos notas.
- Doscientas sesenta notas se publicaron en el periódico
   *Tabasco Hoy,* entre el doce de junio de dos mil catorce y
   quince de abril de dos mil quince, cuya distribución se lleva a
   cabo en el Estado de Tabasco y en los municipios
   circunvecinos de Chiapas, Veracruz y Campeche.
- Sesenta y dos notas se publicaron en los periódicos de circulación nacional La Jornada -treinta y dos-, Milenio – nueve-, Excélsior –catorce- y El Universal –siete-, en las que se muestra el nombre y la imagen del Gobernador del Estado de Chiapas Manuel Velasco Coello.
- Las sesenta y dos notas antes señaladas se publicaron entre los meses de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince.
- La difusión en enero de dos mil quince de diez notas en los medios electrónicos de los periódicos locales *Diario del Sur* – una-, *El Heraldo de Chiapas* –una-, *Diario de Chiapas* –dos-, del periódico nacional *El Sol de México* –una-, y del portal electrónico del Gobierno de Chiapas –cinco-.

En ese orden de ideas, en lo que al caso interesa, la autoridad responsable también tuvo por acreditado que:

 El medio de comunicación denominado El Universal celebró un contrato de prestación de servicios con Comunicación, con el objeto de establecer los mecanismos y acciones con el Gobierno del Estado de Chiapas, para la publicidad y/o difusión institucional de las acciones de Gobierno del Estado de Chiapas por una suma de cinco millones de pesos.

- Que la vigencia del contrato antes señalado correspondió a una pauta publicitaria del catorce de noviembre de dos mil trece, al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.
- Se acreditó la existencia de trescientas cuarenta y cinco operaciones entre el Gobierno del Estado de Chiapas y los diversos medios involucrados, en los términos siguientes: cuatro con La Jornada, ochenta y dos con El Universal, setenta y nueve con El Heraldo de Chiapas, una con El Sol de México, sesenta y una con el Diario del Sur, nueve con Milenio y noventa y nueve con el Diario de Chiapas; conforme con lo informado por el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Que la mayoría de las doscientas sesenta notas publicadas por el periódico *Tabasco Hoy* contienen el nombre, la imagen y el cargo del Gobernador del Estado de Chiapas.
- Se acreditaron veintitrés operaciones contractuales entre el Gobierno del Estado de Chiapas y el periódico *Tabasco Hoy*, durante los ejercicios fiscales dos mil catorce y dos mil quince.
- También precisó que no se acreditó relaciones comerciales entre el Gobierno del Estado de Chiapas y el periódico Excélsior.

A partir de los hechos probados y los medios de convicción aportados por el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, la autoridad responsable determinó que no se desprendía algún nexo causal entre las notas controvertidas con los contratos y facturas acreditadas en autos, motivo por el que consideró que no se acreditó el uso de recursos públicos y con ello arribó a la conclusión de que no se podía tener por demostrada la adquisición o contratación de propaganda gubernamental por parte

de algún servidor público u órgano de gobierno del Estado de Chiapas y los medios de comunicación involucrados, toda vez que el promovente no presentó medio de convicción alguno tendente a acreditar ese acto.

No obstante, tuvo por acreditada la violación al deber de cuidado por la difusión de las actividades del Gobernador del Estado de Chiapas, a través de la página electrónica del gobierno de esa entidad federativa, y en las notas periodísticas, durante los procesos electorales federal y local en Chiapas 2014-2015.

Lo anterior, al advertir que dos notas publicadas en la Página del Gobierno del Estado de Chiapas fueron coincidentes con las publicadas por El Diario de Chiapas, las cuales se intitularon como "MAS Y MEJORES OPORTUNIDADES DE DESARROLLO PARA LA INFANCIA CHIAPANECA, DESTACA EL GOBERNDOR", y "ENTREGAN VELASCO Y NEMER MÁS DE 58.5 MDP A CAFETICULTORES INDÍGENAS".

En el mismo sentido, expuso que el nueve de enero de dos mil quince, el periódico *El Diario del Sur* publicó la nota intitulada "*Con el programa "Todos a la Escuela" del DIF-Chiapas" se beneficia a estudiantes de 42 municipios"*, la que obtuvo del Portal del gobierno del Estado de Chiapas.

En concepto de los suscritos, las publicaciones primigeniamente denunciadas constituyen violación a la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental que contenga promoción personalizada de algún servidor público.

Ello lo consideramos de esa manera porque, la calificación de las publicaciones que se difundan por los medios de comunicación debe

derivar del análisis de los contenidos publicados o difundidos y no de la acreditación de una relación contractual entre un órgano de gobierno con el medio de comunicación involucrado, precisamente porque el estudio de eventuales violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe realizarse preponderantemente a partir de las directrices establecidas en el propio documento constitucional, y garantizando la estricta observancia a las reglas y principios ahí establecidos, de manera que el órgano garante de la regularidad constitucional debe otorgar prioridad a todos aquellos aspectos sustanciales o de fondo, cuando los elementos formales puedan implicar el abuso de derechos para generar situaciones aparentemente acordes al ejercicio de derechos.

De las imágenes correspondientes a los medios de prueba insertas en la sentencia mayoritaria, los disidentes consideramos que contrario a la sentencia mayoritaria, se actualizan los elementos personal, temporal, y objetivo o material, conforme con lo siguiente:

#### Elemento Personal en las publicaciones.

Desde nuestra perspectiva, el elemento personal para la configuración de la violación a la prohibición de difundir propaganda de un órgano de gobierno que contenga promoción personalizada de un servidor público se actualiza de manera cierta, toda vez que:

- A la totalidad de las notas publicadas se acompaña una fotografía, ya se a color o en blanco y negro, en la que aparece como elemento o aspecto principal, la imagen del Gobernador del Estado de Chiapas.
- La totalidad de las notas publicadas aluden al Gobernador del Estado de Chiapas en su calidad de servidor público.

 La totalidad de las notas publicadas refieren el nombre del ciudadano Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas.

#### Elemento Temporal de las publicaciones.

En relación con la acreditación del elemento relativo al momento en que se llevó a cabo la difusión de las publicaciones materia de la controversia, arribamos a la conclusión de que se acredita el señalado elemento, toda vez que tuvo verificativo en los meses previos al inicio de los procesos electorales federal y local en el Estado de Chiapas, durante el proceso electoral, e incluso en el momento en que se llevaron a cabo las precampañas y campañas electorales.

En efecto, el proceso electoral federal dos mil catorce-dos mil quince, inició el siete de octubre de dos mil catorce, en tanto que las precampañas iniciaron el diez de enero de dos mil quince, y concluyeron el dieciocho de febrero del mismo año, y las campañas tuvieron verificativo del cinco de abril, al tres de junio de la anualidad mencionada.

Ahora bien, en relación con el proceso electoral local dos mil catorce-dos mil quince en el Estado de Chiapas, es de señalarse que el proceso electoral inició el siete de octubre de dos mil catorce.

En ese orden de ideas, el elemento temporal se tiene acreditado en razón de que:

 Las notas se publicaron y difundieron entre el catorce de junio de dos mil catorce al quince de abril de dos mil quince en los términos siguientes:

- La difusión de las doscientas sesenta notas publicadas en el medio de comunicación impreso regional denominado "Tabasco Hoy" se realizó durante todo el periodo antes señalado.
- La difusión de sesenta y dos notas en los medios de comunicación nacional "La Jornada", "Excélsior", "Milenio", y "El Universal", se realizó entre los meses de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince.
- Las notas difundidas a través de los portales electrónicos se consultaron y certificaron el cinco de febrero de dos mil quince.

#### Elemento objetivo o material de las publicaciones.

Para el estudio del elemento objetivo o material que debe acreditarse para actualizar la violación a la prohibición de difundir propaganda de un órgano de gobierno que contenga promoción personalizada de cualquier servidor público, consideramos que debe atenderse primordialmente a la valoración y ponderación del contenido de los elementos propagandísticos, a fin de determinar si contienen o no promoción personalizada de cualquier servidor público y no a la existencia de relaciones contractuales o erogaciones de los órganos de gobierno para la difusión de la propaganda, ya que el bien jurídico tutelado en la previsión constitucional de referencia es la observancia a los principios de imparcialidad y neutralidad con que deben conducirse los servidores públicos, lo que implica que el cargo público que se ejerce, no se utilice para la satisfacción de intereses políticos particulares.

Así, dado que para la acreditación de la violación a la prohibición constitucional de difundir propaganda que contenga promoción

personalizada de cualquier servidor público no constituye condición indispensable la acreditación de un nexo o vínculo contractual entre el gobierno y el medio de comunicación, resulta necesario realizar un estudio objetivo del contenido de las publicaciones denunciadas, a fin de determinar si se trata de la difusión de notas realizada en ejercicio de las libertades de expresión y prensa, o si por el contrario, se trata de propaganda o publicidad con promoción personalizada de un servidor público encubierta.

En ese sentido, del estudio cuidadoso de las publicaciones, nos permite advertir que las notas materia de la controversia aluden a eventos a los que acudió el titular del ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en relación con diversas actividades que deben llevarse a cabo por los órganos del Gobierno del Estado de Chiapas, relacionados con educación, seguridad, vivienda, infraestructura, vialidades, transporte, apoyo a madres, empleo, industria, salud, deporte, turismo, desarrollo social, migración, y apoyo a damnificados.

No obstante, la redacción de las notas sujetas a escrutinio, permite advertir que, si bien, se hacen señalamientos a distintos temas que pudieran resultar de interés general, lo que en realidad se difundió son las actividades y declaraciones realizadas por el señalado mandatario y no así los resultados y la trascendencia de los actos de gobierno o el beneficio otorgado a la población, ya que para darlos a conocer resultaba innecesaria la inserción de la Imagen del Gobernador del Estado de Chiapas, así como los señalamientos reiterados a su persona y al cargo público que desempeña.

Además de lo anterior, consideramos que para justificar la actualización del elemento objetivo o material, se deben tomar en consideración los siguientes aspectos.

#### Aspecto cuantitativo de las publicaciones.

- Se publicaron en medios impresos un total de trescientas veintidós notas en los términos siguientes:
  - Doscientas sesenta notas en el periódico regional denominado *Tabasco Hoy*, cuya difusión se realizó del catorce de junio de dos mil catorce al quince de abril de dos mil quince.
  - Treinta y dos notas en el periódico nacional denominado "La Jornada".
  - Catorce notas se publicaron en el periódico nacional denominado "Excélsior".
  - Nueve notas se publicaron en el periódico nacional denominado "Milenio".
  - Siete notas se difundieron a través del periódico nacional denominado "El Universal".
- Se difundieron diez notas en los portales electrónicos de distintos medios de comunicación, a saber:
  - Dos notas difundidas en el portal electrónico de El Diario de Chiapas.
  - Una nota en la página de internet de *El Heraldo de Chiapas*.
  - Una nota en el sitio electrónico de Diario del Sur.
  - Una nota en el portal electrónico del periódico nacional denominado El Sol de México.
  - Cinco notas se difundieron a través del portal electrónico del gobierno del Estado de Chiapas.

#### Ámbito territorial de la difusión.

- Las doscientas sesenta notas publicadas en el periódico
   *Tabasco Hoy*, se difundieron dentro y fuera del territorio que
   ocupa el Estado de Chiapas, toda vez que, conforme con las
   constancias que integran el expediente –según lo informado
   por el propio medio de comunicación-, la distribución de ese
   medio de comunicación escrito se realizó en todo el Estado de
   Tabasco, así como en los municipios circunvecinos de los
   Estados de Chiapas, Veracruz y Campeche.
- Las sesenta y dos notas correspondientes a los distintos medios de comunicación, se difundieron dentro y fuera del Estado de Chiapas, toda vez que se trata de medios de comunicación escritos de circulación nacional, de tal manera que su difusión abarcó la totalidad del territorio nacional.
- Las diez notas difundidas a través de los distintos portales de internet de medios de comunicación y del Gobierno del Estado de Chiapas, eran susceptibles de consultarse dentro del territorio de la señalada entidad federativa, así como en el resto del país y, en general, por cualquier usuario de internet.

# Existencia de vínculos contractuales y comerciales entre el Gobierno del Estado de Chiapas y los medios de comunicación.

La revisión cuidadosa de los expedientes que se resuelven, nos permite advertir que, con independencia de que no se encuentre acreditada la contratación o solicitud para la difusión de las notas periodísticas materia de la controversia, con excepción del medio de comunicación denominado *Excélsior*, sí existen vínculos contractuales y/o comerciales entre los medios de comunicación

escritos con el Gobierno del Estado de Chiapas, en los términos siguientes:

- Un contrato entre el medio de comunicación El Universal y el Gobierno del Estado de Chiapas, para la publicidad y/o difusión institucional de las acciones de gobierno de esa entidad federativa, con una vigencia que corresponde a una pauta publicitaria del catorce de noviembre de dos mil trece al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.
- Trescientas cuarenta y cinco operaciones entre el Gobierno del Estado de Chiapas y los distintos medios de comunicación que fueron informadas por el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos siguientes:
  - Noventa y nueve con El Diario de Chiapas.
  - Ochenta y dos celebradas con El Universal.
  - Setenta y nueve con El Heraldo de Chiapas.
  - Sesenta y una con El Diario del Sur.
  - Nueve con el periódico Milenio.
  - Cuatro con el periódico La Jornada.
  - Una con El Sol de México.

# Ausencia de autor, corresponsal o responsable de las publicaciones.

La revisión de las constancias que integran el expediente, también nos lleva a concluir que las publicaciones carecen de todo elemento que permita conocer al autor, o fuente primigenia, cuando la experiencia indica que tanto en las notas periodísticas, como en las fotografías que se publican en los medios de comunicación escritos se indica al autor, corresponsal, o fuente de la misma.

A partir de todo lo antes expuesto, desde nuestra óptica, también se actualiza el elemento objetivo o material de la violación a la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental que contenga promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas.

Ello es así, en razón de que, las publicaciones objeto de la controversia, aparentaron difundir noticias relacionadas con distintos tópicos de interés general, sin embargo, el contenido real se centró en difundir las actividades del servidor público de referencia, ya que se destacó el nombre del servidor público, el cargo que desempeña, se refirieron sus declaraciones, además de que se incluyeron fotografías con la imagen del señalado servidor público.

Asimismo, cobra especial relevancia el hecho de que las publicaciones se verificaron en distintos medios de comunicación escritos regionales y nacionales, con distribución en el Estado de Chiapas, así como a nivel regional y nacional, aunado a que también se realizó la difusión a través de los portales de internet.

También, es de tomarse en consideración el hecho de que, con excepción de un periódico, se acreditó la existencia de relaciones contractuales o comerciales con todos los medios de comunicación, las cuales aluden a la prestación del servicio de difusión de propaganda genérica, de tal manera que la inexistencia de un objeto específico en esas documentales y la falta de otros elementos probatorios que permitan vincular la propaganda denunciadas con las constancias de las relaciones contractuales y comerciales, impiden generar certeza respecto a la propaganda objeto de esos contratos y operaciones comerciales.

No obstante, la acreditación de vínculos contractuales entre el Gobierno del Estado de Chiapas, permite advertir que, ello puede constituir un factor que implique un trato preferente o benéfico de los medios de comunicación escritos a favor de los órganos de gobierno con los que mantiene relaciones comerciales.

Además, la conclusión a la conclusión anterior, consideramos que se robustece con el hecho de que no se atribuyó la autoría de las notas publicadas materia del presente asunto a algún sujeto en particular, lo que nos permite deducir que al no tratarse de información generada por los prestadores de servicios o colaboradores de los medios de comunicación, no se publicó la referencia al autor correspondiente, situación que implica considerar, con mayor grado de certeza, que las publicaciones sujetas a estudio tuvieron por objeto difundir propaganda simulada como noticias, producto de la actividad periodística.

Atento a lo antes expuesto, estimamos que el Gobernador del Estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, y el Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García, transgredieron la prohibición de llevar a cabo actos de difusión de propaganda que impliquen promoción personalizada de un servidor público, en la especie, del señalado mandatario local.

Respecto del Gobernador del Estado de Chiapas, por tratarse del servidor público al que se promocionó de manera personalizada y ser el titular del ejecutivo de la señalada entidad federativa, responsable de la administración del gobierno local, en tanto que del Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García, por ser el titular de la única instancia de ese gobierno, facultada y autorizada del Poder Ejecutivo

para difundir boletines, comunicados, mensajes y para contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación impresos, gráficos, electrónicos, cine e internet.

Ahora bien, en razón de que, desde nuestra óptica, resultaba fundado el agravio relativo a la acreditación de la difusión de propaganda del gobierno del Estado de Chiapas que implicó promoción personalizada del Gobernador de esa entidad federativa, resultaba innecesario el estudio de los restantes motivos de agravio, toda vez que se encuentran dirigidos a acreditar la existencia de la señalada propaganda.

Por todo ello, desde nuestra perspectiva, lo procedente era **revocar** la resolución impugnada para **dejar sin efectos la vista** al **H. Congreso del Estado de Chiapas** respecto de la conducta atribuida al *Gobernador* de la referida entidad federativa, por la comisión de la infracción consistente en **faltar a su deber de cuidarse** de la difusión que dan los medios respecto de sus actividades durante la celebración de procesos electorales, derivado de los principios constitucionales establecidos por el artículo 134 constitucional, en la coyuntura de la celebración de comicios a nivel federal y local en el estado de Chiapas 2014-2015.

Asimismo, consideramos que debía revocarse la resolución impugnada para dejar sin efectos la vista al Gobernador y a la Función Pública del Estado de Chiapas, respecto de la conducta atribuida al Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García, por la infracción consistente en faltar a su deber de cuidado al no vigilar la Comunicación Social, respecto de las dos notas difundidas en la

Página de Gobierno y retomadas por el Diario de Chiapas y el Diario del Sur.

En ese orden de ideas, consideramos que el Gobernador del Estado de Chiapas resultaba responsable directo por violar la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en difundir propaganda con promoción personalizada durante la celebración de los procesos electorales locales y federal de **2014-2015**, respecto de trescientas treinta y dos notas, de las cuales sesenta y dos notas fueron en los periódicos de circulación nacional La Jornada, Milenio, Excélsior y El Universal, en las que se muestra el nombre y la imagen del Gobernador, entre los meses de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince, así como la existencia y difusión, durante el mes de enero, de diez notas en los medios electrónicos de los periódicos locales Diario del Sur, El Heraldo de Chiapas y Diario de Chiapas, del periódico nacional El Sol de México y en la Página del Gobierno de la entidad; y doscientas sesenta notas en Tabasco Hoy, entre el doce de junio de dos mil catorce y quince de abril de dos mil quince.

De igual manera, desde nuestra óptica, El Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, José Luis Sánchez García, resultaba responsable de transgredir la prohibición de difundir propaganda que implique promoción personalizada de cualquier servidor público, contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de trescientas treinta y dos notas, de las cuales sesenta y dos notas fueron en los periódicos de circulación nacional La Jornada, Milenio, Excélsior y El Universal, en las que se muestra el nombre y la imagen del Gobernador, entre los

meses de septiembre de dos mil catorce a marzo de dos mil quince, así como la existencia y difusión, durante el mes de enero, de diez notas en los medios electrónicos de los periódicos locales Diario del Sur, El Heraldo de Chiapas y Diario de Chiapas, del periódico nacional El Sol de México y en la Página del Gobierno de la entidad; y doscientas sesenta notas en Tabasco Hoy, entre el doce de junio de dos mil catorce y quince de abril de dos mil quince. Ello por tratarse del funcionario que tiene a su cargo la Comunicación Social del Gobierno de Chiapas, esto en virtud de que las normas establecidas por el artículo 1 y 3 del Decreto de creación del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas y 2 y 3 del Reglamento Interior del Instituto de Comunicación Social, establecen que es un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

Derivado de todo lo anterior, consideramos que lo procedente era ordenar dar vista al Congreso del Estado para que procediera a actuar en el ámbito de sus atribuciones por lo que hace a la violación al artículo 134 Constitucional en que incurrió el *Gobernador* del estado de Chiapas.

Por lo que hace al *Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado*, estimamos que se debía ordenar a la Sala Regional Especializada imponer la sanción que corresponda por la falta consistente en violar la prohibición constitucional de difundir propaganda que implique promoción personalizada durante la celebración de procesos electorales locales y federal de 2014-2015, contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, también estimamos que se acreditaba la infracción objeto de la queja en el procedimiento especial sancionador en contra de las personas morales Milenio Diario S.A. de C.V; Demos Desarrollo de Medios, S.A. de C.V; Compañía Periodística Nacional; Periódico Excélsior, S.A. de C.V; Compañía periodística del Sol de Chiapas, S.A. de C.V; Compañía Periodística del Sol de Tuxtla Gutiérrez; Compañía Periodística del Sol de México, S.A. de C.V; Diario de Chiapas, S.A. de C.V; y Organización Editorial Acuario, S.A. de C.V, encargada de imprimir y publicar el periódico "Tabasco Hoy"; conforme a lo dispuesto en el artículo 477 párrafo 1 inciso a) de la LEGIPE; y respecto del resto de infracciones atribuidas a las partes involucradas.

Lo anterior dado que los medios de comunicación impresa y digital violaron la prohibición constitucional de difundir propaganda que implique promoción personalizada durante la celebración de procesos electorales locales y federal de 2014-2015, por lo que, consideramos que procedía ordenar a la Sala Regional Especializada imponer la sanción correspondiente a los medios de comunicación tomando en cuenta las condiciones particulares de las violaciones cometidas.

Por todo lo anterior formulamos el presente voto particular.

**MAGISTRADA** 

**MAGISTRADO** 

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR