

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-4/2014

**RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**TERCERO INTERESADO: PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**SECRETARIOS: CARLOS A.
FERRER SILVA Y JAVIER MIGUEL
ORTIZ FLORES**

México, Distrito Federal, a dos de abril de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR** la resolución impugnada, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Primera denuncia (procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRD/CG/65/2013)

El veinte de noviembre de dos mil trece, el Partido de la Revolución Democrática (en adelante PRD), por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto

SUP-RAP-4/2014

Federal Electoral (en adelante CG e IFE, respectivamente), presentó denuncia por hechos presuntamente contraventores de la normativa comicial federal, atribuibles a Manuel Velasco Coello, gobernador del Estado de Chiapas; a Arturo Escobar y Vega, Diputado Federal y Coordinador Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y al Partido Verde Ecologista de México (en adelante PVEM), por la difusión de los promocionales en radio y televisión denominados "Era Nacional" y "Reforma Energética".

1.1. Medidas cautelares. El veintiuno de noviembre de dos mil trece, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, declaró la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por el partido mencionado.

1.2. Ampliación de denuncia. El veinticinco de noviembre de dos mil trece, el PRD presentó escrito de ampliación de queja por hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral, atribuibles al Gobernador del Estado de Chiapas, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada de dicho servidor público, en páginas de internet de distintos medios de comunicación.

1.3. Medidas cautelares. El veintisiete de noviembre de dos mil trece, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE determinó la improcedencia de las medidas cautelares, respecto de los hechos alegados en el citado escrito de ampliación de denuncia.

2. Segunda denuncia (procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRD/CG/66/2013)

El veintidós de noviembre de dos mil trece, el PRD presentó una nueva denuncia en contra de Arturo Escobar y Vega, en su calidad de Diputado Federal y Coordinador Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y del PVEM, por hechos posiblemente constitutivos de infracción de la normativa electoral, derivado de la difusión en radio y televisión del promocional denominado "Reforma energética".

2.1 Medidas cautelares. El veinticinco de noviembre siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, negó al PRD la adopción de medidas cautelares.

3. Recurso de apelación en contra de la negativa de adoptar medidas cautelares

El veintisiete de noviembre de dos mil trece, el PRD interpuso recurso de apelación, a fin de impugnar los citados acuerdos de veintiuno y veinticinco de noviembre de dos mil trece, por medio de los cuales se negaron las respectivas medidas cautelares que solicitó. El cuatro de diciembre siguiente, esta Sala Superior dictó sentencia dentro del expediente SUP-RAP-199/2013, en el sentido de confirmar dichos acuerdos.

4. Resolución recaída a las quejas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática (acto impugnado)

El dieciséis de diciembre de dos mil trece, el CG del IFE dictó la resolución CG400/2013, dentro de los expedientes

SCG/PE/PRD/CG/65/2013 y SCG/PE/PRD/CG/66/2013
acumulados, en el sentido siguiente:

“ [...]

PRIMERO. Se declara **infundado** el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial incoado en contra de los CC. Manuel Velasco Coello [Gobernador Constitucional del estado de Chiapas] y Arturo Escobar y Vega [Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso General], por la transgresión del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en el artículo 347, numeral 1, incisos d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando SÉPTIMO de la presente determinación.

SEGUNDO. Se declara **infundado** el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial incoado en contra del Partido Verde Ecologista de México por la presunta violación al artículo 41, Base III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos a) y u); 49, numerales 1 y 2; 342, numeral 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando OCTAVO de la presente determinación.

TERCERO. Se declara **infundado** el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial incoado en contra de los CC. Manuel Velasco Coello [Gobernador Constitucional del estado de Chiapas]; José Luis Sánchez García [Director General del Instituto de Comunicación Social del estado de Chiapas] y las personas morales “El Universal Compañía Periodística Nacional, S.A. de C.V” y “Milenio Diario, S.A. de C.V.”, por la presunta violación al artículo 41, Base III, Apartado C; 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 2, numeral 2; 345, numeral 1, inciso d); 347, numeral 1, incisos b), d) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del Considerando NOVENO de la presente determinación.

CUARTO. Dese **vista** con copia certificada de las presentes actuaciones, y de esta Resolución, a la Comisión de Fiscalización Electoral, órgano constitucional autónomo del estado de Chiapas, a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda. Esto,

acorde a lo razonado en el Considerando DÉCIMO de este fallo.

[...]"

5. Recurso de apelación. Inconforme con la citada resolución, el siete de enero del año en curso, el PRD interpuso recurso de apelación.

6. Tercero interesado. El trece de enero de dos mil catorce, el Partido Verde Ecologista de México compareció con el carácter de tercero interesado.

7. Trámite, sustanciación y cierre de instrucción. El pasado catorce de enero, se recibieron en este órgano jurisdiccional electoral federal el escrito de demanda, el informe circunstanciado y demás documentación que la autoridad responsable estimó atinente.

Una vez ordenada la integración del expediente por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, habiéndose turnado el expediente a la ponencia del Magistrado ponente y concluida la sustanciación, se declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia, y

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41,

párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Federación, así como 6, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de una resolución dictada por un órgano central del Instituto Federal Electoral.

2. PROCEDENCIA

El presente medio impugnativo reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

2.1 Forma. El escrito de impugnación se presentó ante la autoridad responsable; contiene nombre y firma autógrafa del representante del partido recurrente; señala domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para ello; identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; relata los hechos y los agravios que estima le causa el acto impugnado, menciona los preceptos presuntamente violados y ofrece pruebas.

2.2 Oportunidad. El recurso fue presentado de manera oportuna, ya que el plazo de cuatro días para impugnar, transcurrió del diecisiete de diciembre de dos mil trece al siete de enero del año en curso, por lo que al haberse presentado el último día señalado, su presentación fue oportuna.

Lo anterior, tomando en consideración que, del veinte de diciembre de dos mil trece al seis de enero del año en curso, fueron días no laborados por la autoridad responsable.¹

2.3 Legitimación y personería. Se satisfacen ambos requisitos, ya que el presente recurso es interpuesto por un partido político nacional, a través de su representante legítimo, quien está registrado formalmente ante la autoridad responsable, tal como lo reconoce esta última en su informe circunstanciado.

2.4 Interés jurídico. El PRD tiene interés jurídico para interponer el recurso de apelación en el que se actúa, ya que no sólo presentó las denuncias de los procedimientos especiales sancionadores a los que recayó la resolución ahora impugnada, sino que, además, esta Sala Superior ha sostenido el criterio reiterado de que los partidos políticos cuentan con interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la

¹ Conforme al "Aviso relativo al segundo periodo vacacional del personal del Instituto Federal Electoral para el año 2013", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día seis de noviembre de 2013.

posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, con independencia de la defensa de sus intereses particulares².

2.5 Definitividad. El acto impugnado es definitivo, toda vez que en contra del mismo no procede medio de impugnación alguno que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

Por último, debe precisarse que el Partido Verde Ecologista de México, al comparecer como tercero interesado, hace valer como causa de improcedencia la actualización de la cosa juzgada. Lo anterior, porque, en su concepto, en el presente recurso el Partido de la Revolución Democrática controvierte los mismos actos que ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-199/2013.

El planteamiento es **infundado**, ya que el tercero interesado parte de la premisa inexacta de que en el presente asunto se impugna un acto sobre el cual ya hubo pronunciamiento por parte de este órgano jurisdiccional, lo que no es el caso, como se explica a continuación.

En primer lugar, es importante destacar que la institución de la cosa juzgada, puede surtir efectos en los procesos, de dos maneras distintas: la primera existe cuando los sujetos, objeto y causa de la pretensión, son idénticos en dos juicios, en cuyo caso la materia del segundo asunto queda plenamente decidida

² Jurisprudencia 3/2007. Consultable en la Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 507-209.

con el fallo del primero, y la segunda forma de eficacia de la cosa juzgada se da cuando, a pesar de no existir plena identidad de los elementos antes precisados, entre ambos litigios, existe; sin embargo, identidad en lo sustancial o dependencia jurídica entre los asuntos, por tener una misma causa, hipótesis en la cual el efecto de lo decidido en el primer juicio se refleja en el segundo, de modo que las partes de éste quedan vinculadas por el primer fallo.

Lo anterior quedó establecido en la jurisprudencia 12/2003 cuyo rubro es: COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA³.

En el caso, no se actualiza la institución de la cosa juzgada, puesto que una cuestión es la determinación judicial, en un procedimiento especial sancionador, sobre el otorgamiento o no de las medidas cautelares y otra cuestión, distinta, es la resolución del fondo del asunto.

En efecto, en el recurso de apelación resuelto por esta Sala Superior el cuatro de diciembre de dos mil trece, el Partido de la Revolución Democrática impugnó los acuerdos dictados por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, en los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SCG/PE/PRD/CG/65/2013 y SCG/PE/PRD/CG/66/2013, respectivamente, en las que la

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 248-250.

autoridad responsable determinó declarar improcedente el dictado de medidas cautelares.

En cambio, en el presente asunto, se impugna la resolución CG400/2013 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los expedientes citados, y en el que, entre otros aspectos, se declararon infundadas las quejas presentadas por el Partido de la Revolución Democrática.

Es decir, en el primer asunto la *litis* se circunscribió a establecer si la determinación de improcedencia de las medidas cautelares estaba ajustada a derecho o no y en el presente caso dicho tema no es materia de estudio, ya que lo que se examina es la resolución dictada en el fondo de los procedimientos sancionadores citados.

En las apuntadas condiciones, contrario a lo señalado por el Partido Verde Ecologista de México, no se actualiza la institución de la cosa juzgada.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1 Litis

La cuestión jurídica a determinar es si la resolución del CG del IFE se apegó o no a derecho, por cuanto a hace a la responsabilidad del actual Gobernador del Estado de Chiapas, del Partido Verde Ecologista de México, del Coordinador del Grupo Parlamentario de dicho instituto político en la Cámara de

Diputados y de diversos medios de comunicación, por la difusión en radio, televisión y portales de internet de supuesta propaganda gubernamental que implica promoción personalizada de servidores públicos, indebido uso de los tiempos en radio y televisión que corresponden a un partido político, así como por la violación a las reglas para la difusión de informes de gobierno.

3.2 Síntesis de los hechos denunciados

Primera denuncia (procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRD/CG/65/2013): El PRD denunció que, desde el veinticinco de octubre de dos mil trece a la fecha de presentación de la denuncia (veinte de noviembre de dos mil trece), se difundió propaganda gubernamental que incluye promoción personalizada del Gobernador de Chiapas y del Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, dentro de los tiempos de radio y televisión del PVEM, que corresponde administrar al IFE. Los spots televisivos y radiofónicos son los siguientes.

a) Del Gobernador del Estado de Chiapas, el promocional “Era Nacional”, transmitido en radio y televisión (RV01398-13 y RA2396-13). Audio:

“Chiapas es el único estado en el que se imparte educación con responsabilidad ambiental.

Más de un millón de alumnos en todos los niveles aprenderán a respetar los ecosistemas.

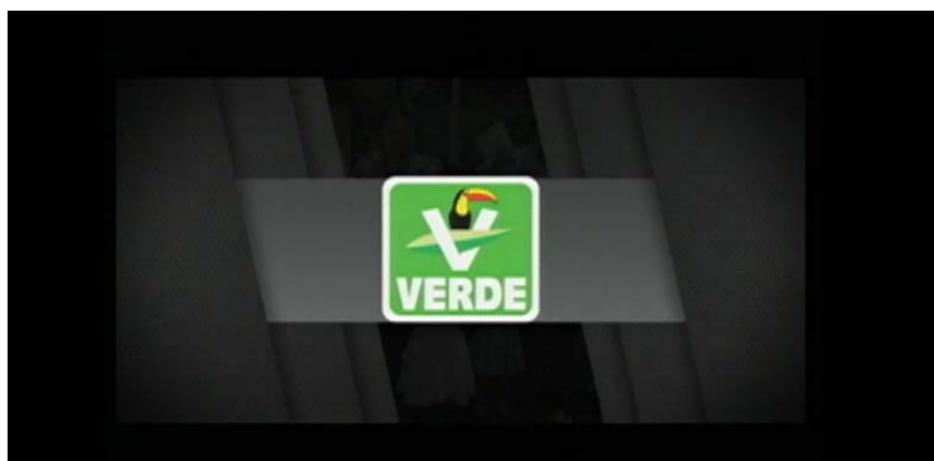
Con el trabajo del primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, el Partido Verde está en marcha.”

Imágenes representativas del video:









b) Del Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, el promocional “Reforma Energética” transmitido en radio y televisión (RV01427-13 y RA02450-13).

Audio:

“En el Partido Verde insistimos en la importancia de reformar el sector energético.

El Presidente Enrique Peña presentó una iniciativa que le da más recursos a Pemex para crecer, y a ti mejores precios de luz y gas.

Apoyaremos la propuesta. Ésta es la gran oportunidad de México.”

Imágenes representativas del video:





En todos los casos los mensajes de las versiones radiales son, en esencia, iguales a los respectivos spots transmitidos en televisión.

Ampliación de queja: El PRD denunció que, del veintidós al veinticinco de noviembre de dos mil trece, se difundió propaganda personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas en los portales de internet de los periódicos *Milenio* y *El Universal*, así como en la dirección electrónica <http://chiapasavanza.gob.mx>, en la que se hace referencia a la estrategia de dicho Gobernador, basada en cuatro ejes: “Eje

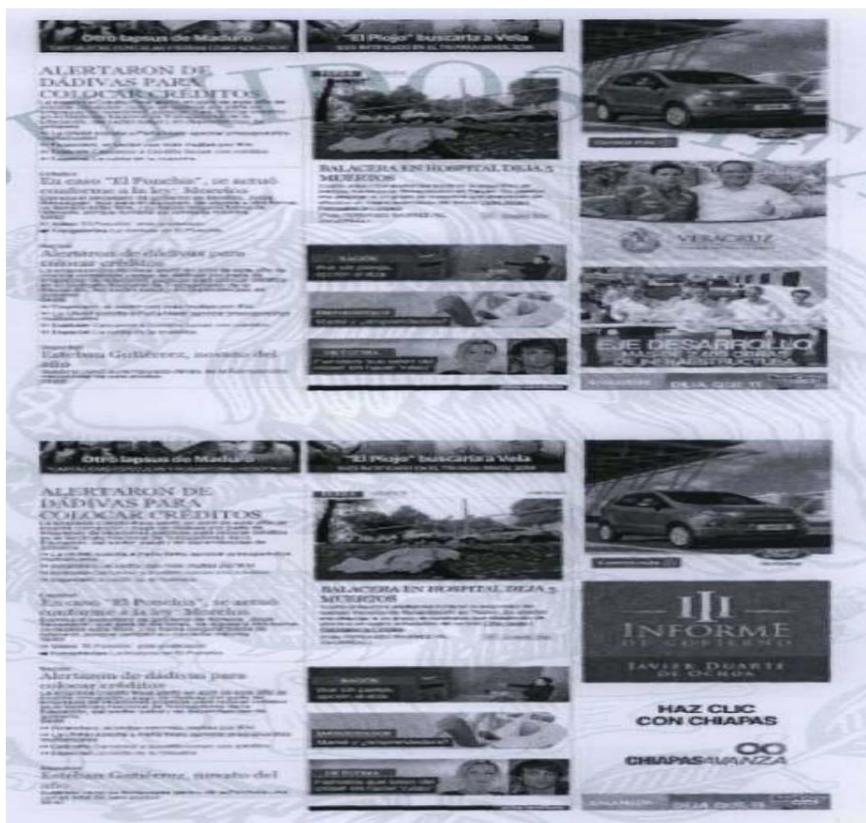
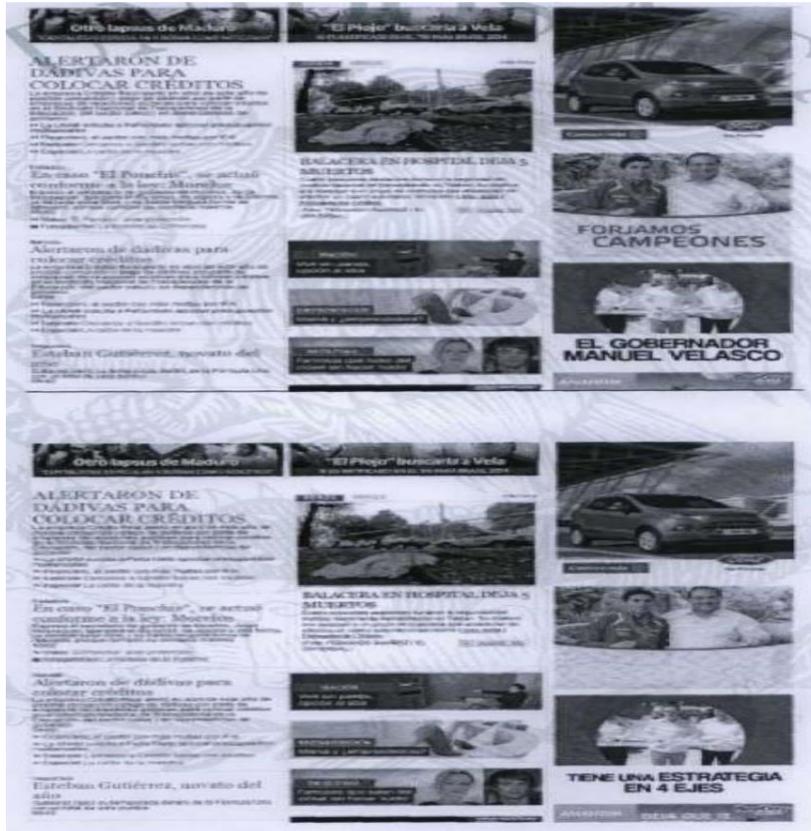
Desarrollo”, “Eje Crecimiento”, Eje Medio Ambiente” y “Eje Bienestar”.

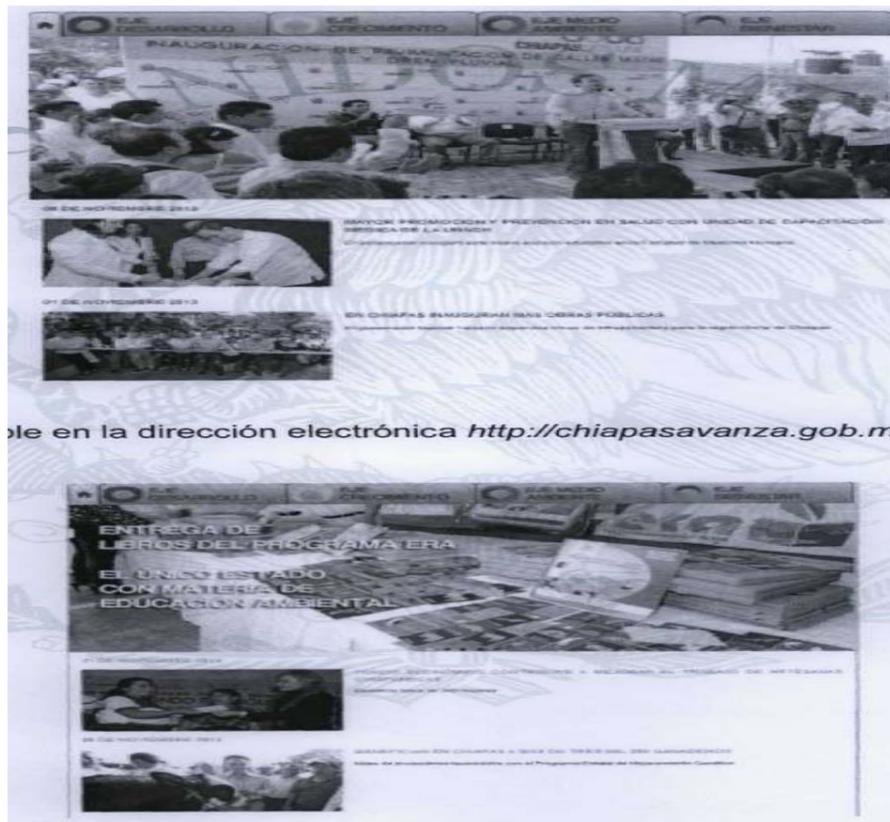
Las Imágenes obtenidas de las respectivas páginas de internet⁴ son las siguientes:

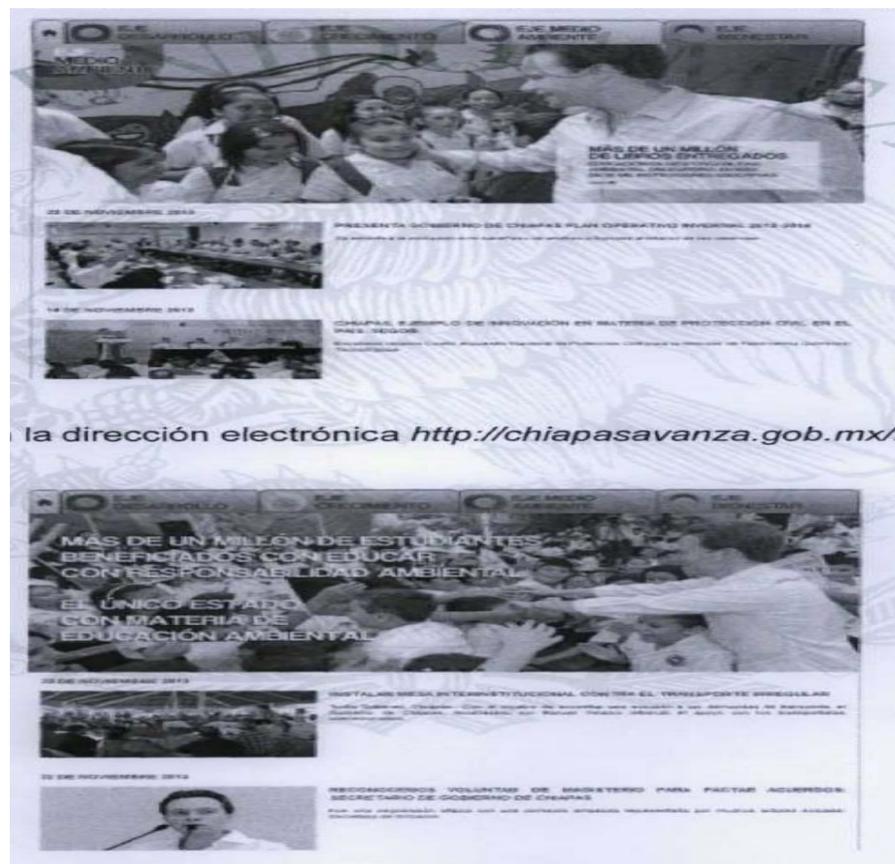


⁴ Tomadas del expediente formado por la responsable.









Segundo escrito de denuncia (procedimiento administrativo sancionador SCG/PE/PRD/CG/66/2013): El PRD denunció que, desde el desde el veintidós de noviembre de dos mil doce (*sic*) se difundió propaganda gubernamental que incluye promoción personalizada del Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, dentro de los tiempos de radio y televisión del PVEM, que corresponde administrar al IFE.

El promocional denunciado fue el mismo que se denunció en la primera queja presentada por el PRD [denominado “Reforma Energética”, difundido en radio y televisión (folios RV01427-13 y RA02450-13)].

3.3 Resumen de la resolución impugnada

La autoridad responsable dividió su análisis en cuatro apartados.

A) Promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas y del Coordinador de los diputados del PVEM en la Cámara de Diputados, derivado de la difusión en radio y televisión a nivel nacional de los promocionales “ERA NACIONAL” (folios RV01398-13 y RA0239-13) y “REFORMA ENERGÉTICA” (folios RV01427-13 y RA02450-13).

La responsable tuvo por acreditada la existencia, contenido y difusión de los promocionales mencionados, en los términos siguientes:

Denominación del Promocional	Clave del promocional	Impactos
ERA NACIONAL (Periodo del 25 de octubre al 21 de noviembre de 2013)	RA02396-13	26870
	RV01398-13	6071

Denominación del Promocional	Clave del promocional	Impactos
REFORMA ENERGÉTICA (Periodo del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 2013) ⁵	RA02450-13	10444
	RV01427-13	2531

Sostuvo que dichos promocionales fueron pautados por el PVEM como parte de las prerrogativas que constitucional y legalmente le corresponden, y que en éstos se utiliza la imagen (en las versiones televisivas) y el nombre del Gobernador de

⁵ De acuerdo con la responsable, la vigencia del promocional “REFORMA ENERGÉTICA” fue del “día veintidós de noviembre de la presente anualidad hasta nuevo aviso”. El cuadro mostrado representa un corte a una fecha determinada para calcular el número de impactos.

SUP-RAP-4/2014

Chiapas y del citado Diputado Federal, así como la mención de su encargo, además de que, en el promocional “REFORMA ENERGÉTICA”, se escucha la voz del servidor público señalado en último término. En ambos promocionales se incluyen alusiones al PVEM (apreciándose en las versiones televisivas el emblema de ese instituto político).

Para la responsable, los promocionales no violan el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, ni el artículo 347, numeral 1, incisos d) y f), del código federal electoral, por tres razones centrales:

a) En virtud de que no fueron emitidos por algún ente público, ni pagados con recursos públicos, ya que fueron pautados dentro del tiempo que le corresponde al PVEM, siendo que un partido político no puede entrar dentro de esa categoría.

b) Porque, aunque en los promocionales se incluyen alusiones al gobernador chiapaneco y al mencionado diputado federal, no puede desprenderse que su finalidad hubiera sido la promoción personalizada de éstos para posicionarse ante la ciudadanía con fines electorales, ni para llamar al voto a su favor, o bien, la mención a algún proceso electoral; requisitos exigidos para considerar la violación del artículo 134, párrafo octavo, de la constitución General, en materia electoral. Según la responsable, en ambos casos se carece de elementos, aun indiciarios, para inferir que dichos ciudadanos aspiran a algún otro cargo de elección popular o que la conducta pudiera incidir en el próximo proceso electoral federal.

c) De acuerdo con la normativa constitucional y legal, así como con los precedentes de esta Sala Superior, no existe impedimento para que los servidores públicos aparezcan en los materiales radiales y televisivos que los partidos políticos pautan, ya que ello tiene como objetivo dar a conocer a la ciudadanía sus logros y propuestas para contribuir con la vida pública del país. Especialmente, los promocionales del Diputado Federal indicado, guardan relación con la discusión de una iniciativa constitucional analizada en el Congreso de la Unión y es el posicionamiento del PVEM en torno a ese tema, además de que se violaría su derecho fundamental de libre expresión de ideas en materia política.

B) Uso indebido de las prerrogativas en radio y televisión, por parte del PVEM, derivado de la difusión en radio y televisión a nivel nacional de los promocionales “ERA NACIONAL” (folios RV01398-13 y RA0239-13) y “REFORMA ENERGÉTICA” (folios RV01427-13 y RA02450-13).

La responsable reiteró que quedó acreditada la difusión de los aludidos promocionales en los términos precisados y también que fue el PVEM el que solicitó su difusión, como parte de sus prerrogativas en radio y televisión. Reiteró también que los promocionales indicados no constituían propaganda personalizada a favor de los servidores públicos, ni trastocaron el principio de equidad en materia electoral, por las razones antes resumidas.

Además, insistió que no existe prohibición jurídica para que los partidos políticos, dentro de la pauta en radio y televisión a la que tienen derecho, incluyan a servidores públicos, puesto que los promocionales que difunden son libres por cuanto hace a su contenido, siempre que no traspasen los límites legales. En el caso, los promocionales en modo alguno son violatorios de la normativa electoral federal y se consideran amparados bajo la libertad de expresión.

Al no acreditarse la violación al artículo 41, Base III, de la Constitución General, así como a lo dispuesto en los artículos 38, numeral 1, incisos a) y u); 49, numerales 1 y 2; 342, numeral 1, incisos a) y n), del código federal electoral, se consideró infundado el procedimiento instaurado en contra del PVEM.

C) Difusión de propaganda gubernamental en las páginas de internet de los periódicos *Milenio* y *El Universal*, así como en una página presuntamente del gobierno del Estado de Chiapas.

Lo anterior, derivado de la denuncia de hechos, consistente en la supuesta difusión de propaganda gubernamental, con la finalidad de promocionar el nombre y la imagen del Gobernador de Chiapas, durante el periodo comprendido del veintidós al veinticinco de noviembre de dos mil trece.

La autoridad responsable constató la existencia de la propaganda electrónica referida por el quejoso.⁶ Luego, sostuvo

⁶ Cuyas imágenes se reprodujeron en páginas anteriores de esta sentencia.

que la prohibición contenida en el artículo 41, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, en relación con el artículo 347, numeral 1, incisos b), c) y d), del código electoral federal, requería de dos elementos para su actualización: a) que el sujeto activo de la conducta fuera alguna autoridad, servidor público, órgano de gobierno, órgano autónomo o cualquier ente público, y b) que la difusión se realizara durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federal y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

Con base en lo anterior, concluyó que en el caso se acreditó el primero de los elementos indicados, en virtud de que se trataba de propaganda gubernamental surgida de autoridades y servidores públicos del gobierno del Estado de Chiapas, pero que no se cumplía con el segundo elemento puesto que, a la fecha en que se dictó la resolución y en la época en que ocurrieron los hechos denunciados, no se estaba desarrollando proceso electoral federal o local alguno, en el que pudiera incidir la propaganda señalada.

Para la responsable, la conducta denunciada tampoco resultó violatoria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, porque si bien aparece el nombre e imagen del Gobernador del Estado de Chiapas, no se aprecian elementos en la propaganda y en el contexto que circunda a su difusión, para determinar que ésta pudiera incidir en algún proceso electoral federal y carece de cualquier elemento vinculatorio a una justa comicial o referente a la solicitud de voto. Además, de

que no existe base para inferir que dicho servidor público aspira a algún otro cargo de elección popular.

D) Vista a la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas

Sobre la base de que las conductas denunciadas no resultaron contraventoras de la normativa electoral federal, la responsable estimó procedente dar vista al órgano electoral local mencionado, en virtud de haberse acreditado la difusión de propaganda gubernamental en distintos portales de internet, en los que se incluye la imagen y nombre del Gobernador de Chiapas, y en razón de que dicho mandatario habría de rendir su informe de gobierno el diecinueve de diciembre de dos mil trece, según lo informado por las autoridades de ese gobierno en respuesta a los correspondientes requerimientos formulados.

4. Resumen y análisis de agravios

4.1 Omisión de tomar en cuenta y valorar pruebas relacionadas con los hechos denunciados, así como de realizar las investigaciones necesarias

El recurrente se queja de que la autoridad responsable faltó al principio de exhaustividad, ya que no tomó en consideración ni valoró pruebas ofrecidas durante la audiencia de pruebas y alegatos y durante la sesión en la que se resolvieron sus denuncias, con los que se demuestra, afirma, la realización de una estrategia para promover la imagen personal del

Gobernador de Chiapas y del Diputado Federal, así como la indebida utilización de la pauta del PVEM.

Al respecto, refiere que las pruebas que la responsable soslayó, daban cuenta de la difusión del informe de gobierno del Gobernador del Estado de Chiapas y de la difusión de propaganda con su nombre e imagen fuera de dicha entidad federativa, como ocurrió en el Estado de México.

Sobre el referido informe de gobierno, el recurrente alega que la responsable realizó una deficiente investigación, puesto que no requirió a la parte denunciada los medios y las fechas en las que se realizó la respectiva propaganda; de haberlo hecho, continúa el recurrente, se hubiera percatado de que la difusión de ese hecho se realizó de manera generalizada en todo el país, a través de revistas y periódicos a nivel nacional, de espectaculares en diversas entidades federativas y en salas de cine de la empresa "Cinepolis" en todo el país, en contravención a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal.

El planteamiento del recurrente es **infundado e inoperante**, según el caso, según se explica a continuación.

En lo que importa al presente asunto, es necesario tener presente que en el procedimiento especial sancionador es requisito que **en la denuncia se ofrezcan y exhiban las pruebas** con las que se cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de

SUP-RAP-4/2014

recabarlas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 368, párrafo 3, inciso e), del código electoral federal y en el artículo 64, párrafo 1, inciso e), del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE (en adelante, reglamento)

El órgano del IFE que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva, para que se examine **junto con las pruebas aportadas**, como se establece en el artículo 368, párrafo 4, del código electoral federal, y en el artículo 65 del reglamento.

La denuncia será desechada de plano **cuando el denunciante no aporte u ofrezca prueba** alguna de sus dichos. Si la denuncia es admitida, se emplazará a las partes para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, según se dispone en el artículo 368, párrafo 5, inciso c), y párrafo 7, del código electoral federal, y en los artículos 66, párrafo 1, inciso a), y 67, párrafo 2, del reglamento.

En esta audiencia, se dará el uso de la voz al denunciante para que resuma el hecho que motivó la denuncia y haga una relación de las pruebas que a su juicio la corroboran, en el entendido de que no serán admitidas más pruebas que la documental y la técnica. La parte denunciada podrá responder a la denuncia y ofrecer las pruebas para su defensa. La Secretaría del Consejo General del IFE **resolverá sobre la admisión de pruebas y procederá a su desahogo**. Concluido lo anterior, pasarán a la etapa de alegatos, en términos de lo

dispuesto en el artículo 369 del código electoral federal y en el artículo 68 del reglamento.

Celebrada la audiencia, se deberá formular un **proyecto de resolución** que debe contener, entre otras cuestiones, una parte considerativa con la apreciación y valoración del expediente: los hechos, **las pruebas admitidas y desahogadas, la relación de pruebas** con cada uno de los hechos, así como los informes y constancias derivadas de la investigación. El proyecto de resolución se presentará ante el consejero presidente del IFE para que convoque a los miembros del Consejo General a una sesión en la que se **conocerá y resolverá** sobre el proyecto de resolución, con fundamento en el artículo 370 del código electoral federal y en los artículos 56 y 69 del reglamento.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que en el procedimiento especial sancionador rigen las siguientes reglas:

- Las pruebas deberán ofrecerse y aportarse junto con su escrito de denuncia.
- Las pruebas serán admitidas o desechadas en la audiencia de pruebas y alegatos.
- Las pruebas que hayan sido admitidas serán desahogadas en la misma audiencia de pruebas y alegatos.
- Concluida la audiencia de pruebas y alegatos, se formulará un proyecto de resolución que contenga la

SUP-RAP-4/2014

relación de pruebas y su valoración respecto de los hechos denunciados.

- El proyecto de resolución será sometido a los miembros del Consejo General del IFE para su resolución.

La excepción a la regla que exige que el ofrecimiento y presentación de pruebas se realice al momento de presentar el escrito de denuncia, son las **pruebas supervenientes**, entendidas como los medios de convicción ofrecidos después del plazo legal que deban aportarse, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos, por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar o porque se generaron después del plazo legal en que debían aportarse. El quejoso o el denunciante podrán aportar pruebas supervenientes **hasta antes del cierre de instrucción**, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 358, párrafo 6, del código electoral federal y en el artículo 40 del reglamento.

El ofrecimiento y aportación de pruebas junto con el escrito de denuncia o hasta antes del cierre de instrucción tratándose de pruebas supervenientes, es una regla armónica y consistente con la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador y con el principio dispositivo que lo rige en materia probatoria, según el cual corresponde a las partes aportar las pruebas en apoyo a su posición, sin que esto suponga un impedimento o límite para que la autoridad administrativa electoral, conforme con sus atribuciones, realice las investigaciones y ordene el desahogo de las pruebas que estime necesarias, siempre y cuando la violación reclamada lo

amerite, los plazos así lo permita y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados. Es aplicable la jurisprudencia de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.⁷

Sentado lo anterior, procede contestar el planteamiento del recurrente, en los términos siguientes.

Pruebas ofrecidas en la audiencia de pruebas y alegatos

El recurrente se queja de que la responsable no tomó en consideración las pruebas que ofreció en la audiencia de pruebas y alegatos. El agravio, en esta parte, es **infundado** porque, opuestamente a lo alegado, la responsable sí se pronunció respecto de dichos medios de convicción en el sentido de no admitirlos, por no cumplir con los requisitos para tenerlos como pruebas supervenientes, sin que los argumentos y razones de la responsable para no admitir esas pruebas hayan sido controvertidos por el recurrente en esta instancia.

En efecto, en la audiencia de pruebas y alegatos realizada el doce de diciembre de dos mil trece, la parte denunciante presentó un escrito en el que ofreció diversas pruebas supervenientes, consistentes en páginas de internet con las cuales, desde su perspectiva, se demostraba la estrategia para

⁷ Jurisprudencia 22/2013, aprobada el catorce de agosto de dos mil trece. Pendiente de publicación.

la promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas y la difusión extemporánea de los promocionales del primer informe de gobierno de ese servidor público, en contravención al artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General, en relación con el artículo 128, párrafo 5, del código electoral federal.⁸

En la referida audiencia de pruebas y alegatos, la Secretaría del Consejo General del IFE, a través de su representante, determinó no admitir las pruebas supervenientes ofrecidas por la parte denunciante, por no satisfacer los requisitos exige la ley para ese tipo de pruebas, como se advierte de la siguiente transcripción:

....POR CUANTO A LO SOLICITADO POR EL REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO, RESPECTO A LA SOLICITUD DE CERTIFICAR DIVERSAS PÁGINAS DE INTERNET A LAS CUALES SE REFIERE EN EL OCURSO RECIBIDO EL DÍA DE HOY, DÍGASELE QUE NO HA LUGAR A TENER POR ADMITIDAS DICHAS PRUEBAS SUPERVENIENTES, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 358, NUMERALES 6 Y 7, DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL Y 40, NUMERAL 1, DEL REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ESTO ES ASÍ PORQUE NO SE SATISFACEN LOS REQUISITOS PARA TENER POR CONFIGURADA LA SUPUESTA SUPERVENIENCIA REFERIDA POR EL PARTIDO QUEJOSO, EN RAZÓN DE QUE EN EL CASO DE LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA, [HTTP://WWW.ICOSOCHIAPAS.GO.MX](http://www.icosochiapas.go.mx), EL OFERENTE EXPRESAMENTE REFIERE QUE TALES IMÁGENES FUERON TOMADAS "EL 11 DE NOVIEMBRE DE 2013", POR LO CUAL VÁLIDAMENTE PUDO HABERLAS APORTADO AL MOMENTO DE LA INTERPOSICIÓN DE LA PRIMERA DENUNCIA, MATERIA DE ESTE EXPEDIENTE, LA CUAL SE

⁸ El escrito puede consultarse en las páginas 502 a 518 del cuaderno accesorio ÚNICO del expediente en que se actúa.

PROMOVIÓ EL VEINTE DE NOVIEMBRE DEL AÑO EN CURSO EN PUNTO DE LAS DIECISÉIS HORAS CON DEICINUEVE MINUTOS. RESPECTO A LAS RESTANTES DIRECCIONES ELECTRÓNICAS MENCIONADAS EN LA PÁGINA DIEZ DEL REFERIDO ESCRITO TAMPOCO SE SATISFACEN LOS REQUISITOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS EXIGIDOS PARA TENER POR COLMADA LA SUPERVENIENCIA ALUDIDA, PUESTO QUE EL QUEJOSO EN MODO ALGUNO MANFIESTA LA FECHA EN LA CUAL TUVO CONOCIMIENTO DE LA EXISTENCIA Y CONTENIDO DE ESAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS, NI MUCHO MENOS QUE TENÍA DESCONOCIMIENTO DE LAS MISMAS, ELEMENTOS ESENCIALES A LOS CUALES SE REFIERE EL ARTÍCULO 40, NUMERAL 1, DEL CITADO REGLAMENTO DE QUEJAS PARA ADMITIRLAS COMO SUPERVENIENTES. POR LO TANTO, NO HA LUGAR A ACOGER SU PRETENSIÓN.⁹

Como se observa, las pruebas ofrecidas por el ahora recurrente en la audiencia de pruebas y alegatos no fueron admitidas, bajo el argumento central de que no se demostró que fueran supervenientes. Unas, porque fueron obtenidas desde antes de la presentación de la denuncia, y otras, porque el oferente no precisó la fecha en que las conoció ni alegó su desconocimiento.

Esta situación evidencia lo infundado del aserto del recurrente, ya que la responsable sí se ocupó y se pronunció respecto de las pruebas que ofreció en la citada audiencia de pruebas y alegatos, sin que, se insiste, en esta instancia haya dirigido agravio en contra de esas consideraciones, por lo que éstas deben permanecer firmes.

Pruebas ofrecidas en la sesión de resolución

⁹ Página 11 del Acta de Audiencia de Pruebas y Alegatos, la cual puede obra en original a fojas 487 a 501 del cuaderno accesorio ÚNICO del expediente en que se actúa.

El agravio del recurrente, en esta parte, es **inoperante**, porque con independencia de que el ahora recurrente hubiera ofrecido o no pruebas en la referida sesión, las pruebas deben ofrecerse y, en su caso, aportarse al momento de la presentación del escrito de denuncia, o bien, hasta antes del cierre de instrucción tratándose de pruebas supervenientes, como se explicó párrafos arriba, pero no en la sesión del Consejo General en la que se conoce el proyecto de resolución y se determina su aprobación, modificación o rechazo.

En efecto, según se explicó y fundamentó, la oportunidad para ofrecer y aportar pruebas es al momento de presentación de la denuncia, o **antes del cierre de instrucción**, si son pruebas supervenientes. En la audiencia de pruebas y alegatos, se admiten o desechan las pruebas ofrecidas y, en su caso, se procede a su desahogo. Concluida esta audiencia, la Secretaría del IFE, propone al Consejo General del IFE un proyecto de resolución que incluye, entre otras cuestiones, la relación de pruebas y su valoración respecto de los hechos denunciados, **y sobre ese proyecto de resolución**, el citado Consejo General emite la resolución correspondiente.

De esta forma, en principio, no puede considerarse que la sesión del Consejo General sea una etapa válida para el ofrecimiento y aportación de pruebas, porque ello debe hacerse en momentos y etapas distintas y anteriores a la celebración de la sesión de resolución.

Al margen de lo anterior, de la revisión de la versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del IFE, de dieciséis de diciembre de dos mil trece¹⁰, no se advierte que el representante del Partido de la Revolución Democrática haya propiamente ofrecido pruebas y mucho menos aportado medios de convicción, sino que sus intervenciones se dirigieron, esencialmente, a expresar su posicionamiento respecto al asunto y a manifestar su inconformidad con la investigación realizada dentro del procedimiento especial sancionador que derivó en el proyecto de resolución que en ese momento se sometía a discusión y votación.

Así es, dicho representante hizo mención del contrato realizado entre el Gobierno del Estado de Chiapas con el Periódico “El Universal”, así como de las propaganda en el portal de internet del periódico “Milenio”¹¹ (aspectos que fueron analizados en el procedimiento especial sancionador al que recayó la resolución impugnada).

Luego, sostuvo que el PVEM tiene una práctica sistemática y reiterada de uso indebido de las pautas en radio y televisión para promover a servidores públicos y, en ese sentido, manifestó su inconformidad con la investigación realizada en el procedimiento especial sancionador porque, desde su perspectiva, la prensa nacional seguía dando cuenta de promocionales del informe de gobierno del Gobernador de

¹⁰ La cual obra en copia certificada y puede ser consultada a fojas 85 a 131 del expediente principal.

¹¹ Página 84 del acta.

Chiapas fuera de esa entidad federativa (particularmente de información del Periódico “Reforma”, respecto de publicidad del informe de gobierno en el Estado de México), que evidenciaban la violación al artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General, en relación con el artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral; razón por la cual, adelantó dicho representante, apelaría ante esta Sala Superior.¹²

En este tenor, es claro que se trata de manifestaciones realizadas por un representante de un partido político, relacionadas con supuestas irregularidades relacionadas con la difusión del informe de labores del Gobernador de Chiapas, y no del ofrecimiento o aportación de pruebas, de ahí la inoperancia del agravio.

Investigación deficiente

El recurrente considera que la autoridad responsable realizó una investigación deficiente, en virtud de que no requirió a la parte denunciada las fechas y medios a través de los cuales se difundió la propaganda relativa al informe de gobierno del Gobernador de Chiapas; de haberlo hecho, alega, se hubiera percatado de la violación al artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal.

El agravio es **infundado**, porque la responsable sí realizó investigaciones respecto al referido informe de labores, y porque dicha indagatoria fue razonable y suficiente, si se toma

¹² Página 85 del acta.

en consideración el tipo de hechos denunciados, el tiempo en que éstos se difundieron y la fecha en que tuvo verificativo dicho informe de gobierno, como se demuestra en seguida.

En primer lugar, es menester destacar que las denuncias presentadas por el ahora recurrente giraron en torno a la supuesta promoción personalizada de servidores públicos, a través del uso indebido de la pauta en radio y televisión del PVEM y de propaganda gubernamental pagada por el Gobierno de Chiapas, **no así respecto al informe de labores del gobernador de esa entidad federativa, ni de la violación a las reglas para la difusión de informes de gobierno y de los mensajes emitidos para darlos a conocer.**

El quejoso consideró que los hechos denunciados eran violatorios, entre otros, de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General, en el que se prohíbe que la propaganda emitida por los entes públicos incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. En este contexto y en apoyo a su dicho, señaló que los hechos y conductas denunciadas no podían encuadrarse dentro de la excepción a la prohibición apuntada, prevista en el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal.

Sin embargo, el entonces denunciante no expuso hechos, ni dirigió argumentos para demostrar que se difundió propaganda relacionada con el informe de gobierno del Gobernador de

Chiapas, en contravención a las normas que prevén la forma y tiempos de la difusión de ese tipo de mensajes.

Esto lleva a considerar que, en principio, la investigación realizada por la responsable tuvo por objeto allegarse únicamente de los elementos necesarios para estar en condiciones de determinar si se violó o no la prohibición de que la propaganda gubernamental incluya promoción personalizada de servidores públicos y si se utilizó debida o indebidamente los tiempos en radio y televisión del PVEM, así como si la propaganda gubernamental en portales de internet se ajustó a derecho, sobre la base de los hechos y pruebas aportadas por el denunciante, **mas no así respecto de la posible violación a las reglas previstas para la difusión de informes de labores de los servidores públicos**, puesto que ello, se insiste, no formó parte central de las denuncias; de lo que se sigue que, en principio, no era obligación de la responsable realizar la investigación de ese tipo de hechos en los términos pretendidos por el ahora recurrente.

Esto se corrobora a partir de lo expuesto por la responsable en el considerando CUARTO de la resolución impugnada, denominado "FIJACIÓN DE LA LITIS", en cuyo apartado no se estableció que el estudio del caso incluiría hechos o conductas vinculadas con la indebida transmisión del informe de labores o con los mensajes para darlo a conocer.

Aunado a lo anterior, lo infundado del agravio radica en el hecho de que, opuestamente a lo alegado por el recurrente, la

responsable sí requirió información respecto al informe de labores del Gobernador de Chiapas, ya que el veintiséis de noviembre de dos mil trece, se levantó acta circunstanciada elaborada por personal de la Junta Local Ejecutiva del IFE en Chiapas, en la que se hizo constar la diligencia entendida con el Consejero Jurídico de dicho gobernador, quien señaló que: *El Gobernador del Estado, NO ha presentado su informe de Gobierno; Aún no se tiene confirmada fecha para que el C. Gobernador presente su informe, se planea sea entre el ocho y el quince de diciembre del 2013.*¹³ Mientras que en la audiencia de pruebas y alegatos, el Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, en respuesta al requerimiento realizado por la responsable, informó que *LA FECHA EN QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO HABRÁ DE RENDIR SU INFORME DE GESTIÓN, SERÁ EL DÍA DIECINUEVE DE DICIEMBRE DEL AÑO EN CURSO*¹⁴.

De tal forma, es inexacto que la responsable no hubiera realizado investigaciones respecto al informe de labores del Gobernador de Chiapas, siendo necesario destacar que se constató que los hechos y promocionales objeto de las denuncias se difundieron en fechas anteriores al diecinueve de diciembre de dos mil trece, fecha en que habría de rendirse el informe de labores, según lo narrado en los cursos de denuncia y de acuerdo con las investigaciones realizadas por la responsable (promocional “ERA NACIONAL” del veinticinco de octubre al veintiuno de noviembre de dos mil trece; promocional

¹³ El acta puede verse en las páginas 43 y 44 de la resolución impugnada.

¹⁴ Páginas 8 y 9 del acta de la audiencia.

“REFORMA ENERGÉTICA” del veintidós de noviembre “hasta nuevo aviso”; propaganda difundida en portales de internet, del veintidós de noviembre al veinticinco de noviembre de dos mil trece), y **no contienen alusión o mención alguna al informe de labores del Gobernador de Chiapas**. Más aún, la resolución impugnada se emitió tres días antes de que se realizara el informe de gestión del Gobernador de Chiapas, por lo que esta Sala Superior considera que, atendiendo a las características y contenido del material denunciado y a las fechas de su difusión, la investigación de la autoridad responsable fue razonable y suficiente.

Máxime que, como se indicó, el procedimiento especial sancionador es de naturaleza **sumaria** y se rige preponderantemente por el **principio dispositivo**, que impone a las partes aportar las pruebas en apoyo de su dicho, en los plazos y formas previstas al efecto.

4.2 Falta de exhaustividad, indebida motivación y fundamentación, en relación con la difusión de propaganda en radio y televisión, en la que aparece el Gobernador de Chiapas y el Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, durante los tiempos de radio y televisión que corresponden a dicho partido político

Al respecto, el recurrente alega que:

a) El argumento de la responsable, en el sentido de que la propaganda denunciada no fue emitida por un ente de carácter

gubernamental y no fue pagada con recursos públicos, no guarda relación con los hechos expuestos en sus denuncias, ya que, alega, en éstas claramente señaló que se trataba de un uso indebido de la pauta del PVEM que por sí mismo implica una infracción, además de actualizarse otra infracción, consistente en la promoción personalizada de dos servidores públicos en los tiempos de ese partido político.

Añade que, si bien la propaganda no fue emitida directamente con recursos públicos, sí fueron utilizados los tiempos de radio y televisión del Estado administrados por el IFE y éstos representan parte del patrimonio del Estado.

b) Contrariamente a lo sostenido por la responsable, sí se violó lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos d) y f), del código federal electoral, puesto que se difundió la imagen de servidores públicos durante procesos electorales, puesto que ya había dado inicio el proceso electoral de Coahuila y se encontraban en curso elecciones extraordinarias en Tlaxcala.

c) Las infracciones previstas en el citado artículo 347 del código electoral federal, no dependen de un solo medio de ejecución ni de que su comisión se realice directamente, como infundada e indebidamente lo estima la responsable. En el caso, para el recurrente, la propaganda denunciada es ilegal, porque: i) Es propaganda gubernamental que contiene promoción personalizada de dos servidores públicos, y ii) Se utiliza

indebidamente la pauta de un partido político para promover a terceros, en violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General.

d) La infracción resulta tan evidente, que la propia responsable refiere a la promoción personalizada de los servidores públicos denunciados y a su carácter de propaganda gubernamental como se aprecia del siguiente fragmento de la resolución:

...incluyeron el nombre, voz e imagen (versiones televisivas) del CC. Manuel Velasco Coello [Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas] y Arturo Escobar y Vega [Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados del Congreso General], **así como la mención del cargo público que al día de hoy desempeñan...**

(Énfasis añadido por el recurrente)

No obstante lo anterior, continúa alegando el recurrente, la responsable, de manera incongruente, sostuvo que no pueden calificarse como propaganda gubernamental o de servidor público, puesto que exige que ella provenga de un poder público, cuando lo que se denunció es la promoción personalizada en tiempos del PVEM.

e) La promoción personalizada realizada en tiempos de radio y televisión, es ajena a los propósitos y fines del PVEM y de los tiempos que dispone en calidad de prerrogativa. En este sentido, carece de sustento la afirmación de la responsable, en el sentido de que se puede difundir la imagen personal de servidores públicos al amparo de una prerrogativa

constitucional otorgada a los partidos políticos nacionales, porque la difusión de la imagen personal de servidores públicos detentando el cargo que ocupan, no se encuentra dentro de las actividades que los partidos políticos tienen encomendadas.

Al decir del recurrente, en el caso no se trata de una simple aparición de servidores públicos en la propaganda del PVEM, sino de la promoción personal del nombre, imagen y cargo público de dos servidores públicos, diferente a una aparición accesoria o accidental dentro del objetivo de dar a conocer a la ciudadanía los logros y propuestas de ese partido político que permita cumplir con su función de contribuir a la vida política del país o de contrastar el cumplimiento de las propuestas de campaña, que a la postre forman parte de los programas o públicas implementados por los entes gubernamentales.

Sobre esto último, el recurrente insiste en que la propaganda denunciada no se limita a dar a conocer programas de gobierno vinculados con el PVEM, sino de propaganda en donde el tema central es la promoción personalizada de dos servidores públicos.

Para el recurrente, contrariamente a lo sostenido por la responsable, la libertad del Diputado Federal, Arturo Escobar y Vega, de expresarse políticamente, y del PVEM de difundir programas de gobierno, no tienen relación y se apartan de la promoción personalizada en la que se difundió su nombre, imagen y cargo, por lo que los precedentes y criterios citados en la resolución, no son aplicables al caso.

SUP-RAP-4/2014

Por tanto, según el recurrente, las conductas denunciadas son equiparables a la prohibición de que, en los tiempos de radio y televisión de los partidos políticos, se promocioe a terceros, siendo aplicable al caso la tesis de esta Sala Superior de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PUEDEN UTILIZAR EL TIEMPO QUE LES ASIGNA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA LA PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES.

f) Contrariamente a lo afirmado por la responsable, en el artículo 134, párrafo octavo, no se exige como elemento la demostración de que la promoción personalizada se haga con fines electorales, sino que dicho precepto refiere a la prohibición de utilizar el cargo para promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo que hace al criterio de esta Sala Superior en torno a la competencia del IFE para conocer de violaciones al artículo 134 de la Constitución General, el recurrente considera que, de manera opuesta a lo afirmado por la responsable, no es aplicable al presente caso, ya que: i) No se encuentra estrechamente relacionado con los artículos 228, párrafo 5, y 347, párrafo 1, inciso f), del código federal electoral (como sí sucede en el caso, según el recurrente), y ii) porque la responsable pretende que la propaganda gubernamental sea realizada de manera directa por un ente público, sin considerar que la propaganda puede adquirir esa naturaleza por su contenido y no sólo por las características de su emisor, y iii) que la relación con la materia electoral puede darse en razón

del principio de neutralidad previsto en el citado artículo 134, siendo que la responsable omitió considerar la realización de procesos electorales en Tlaxcala y Coahuila.

Los planteamientos del recurrente se dirigen a mostrar concretamente que el Consejo General responsable realizó una indebida fundamentación y motivación, toda vez que los promocionales denunciados violan la normativa electoral constitucional y legal aplicable, en cuanto que, en su concepto, constituyen un uso indebido de las pautas ordinarias de un partido político para realizar una promoción personalizada en favor de terceros.

Los agravios son **infundados**, como se explica a continuación.

Presupuestos metodológicos

Esta Sala Superior estima que, en el caso, resulta procedente estudiar de manera directa, en un análisis caso por caso, si los promocionales denunciados vulneraron o no los principios, bienes o valores constitucionales aplicables, de cara a los motivos de impugnación hechos valer por el partido apelante, según lo determinó este órgano jurisdiccional electoral al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-482/2012 y su acumulado (conocido comúnmente como el *Caso Marcelo Ebrard*), que, en ese aspecto, constituye un precedente directamente aplicable al presente caso.

SUP-RAP-4/2014

Lo anterior es así, toda vez que esta Sala Superior no coincide plenamente con las consideraciones de la autoridad responsable en cuanto a que, en el presente caso, “no existe adecuación de la conducta denunciada a la normativa comicial, es decir, no es posible advertir que lo esgrimido por el quejoso encuadre en las hipótesis normativas que la legislación electoral actual contiene”, dado que al derecho administrativo sancionador le es aplicable, entre otros el principio de legalidad que reza “Ningún delito, ninguna pena sin ley previa”, razón por la cual al no existir una disposición en la normativa electoral federal que prohíba expresamente la inclusión de un servidor público en la pauta de los partidos políticos no sería posible fundar una responsabilidad en contra del partido político denunciado.

Al respecto, esta Sala Superior considera que, como se estableció en el precedente invocado, en casos como el presente, en el que cobran aplicación diversos principios constitucionales, como los equidad e imparcialidad, la necesidad de proteger dichos principios constitucionales genera la posibilidad de analizar la eventual transgresión y, de ser así, responsabilizar y sancionar a los sujetos normativos.

Lo anterior, con la aclaración de que, en general, una condición necesaria para que pueda decirse que alguien es responsable es que un sujeto de derecho x en ningún caso sería responsable si x no es sujeto pasivo de una sanción, y un acto sólo está prohibido porque existe una norma (de rango constitucional o de rango legal) aplicable que lo establece como

antecedente o condición de una sanción. Por lo tanto, x es responsable si realiza el acto prohibido.

Asimismo, en el entendido de que las consideraciones anteriores no implican en absoluto que dejen de aplicarse a los procedimientos administrativos sancionadores electorales principios como el presunción de inocencia o el legalidad en el derecho administrativo sancionador electoral, antes citado, sino que su traslado al ámbito administrativo electoral debe realizarse con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional en que se pretende aplicar.

La consideración precedente encuentra sustento justificativo en la tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL,¹⁵ así como en la contradicción de tesis 200/2013 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁶

La importancia del contexto en que se emitieron los promocionales denunciados

Esta Sala Superior, como lo ha hecho consistentemente en asuntos de este tipo, considera necesario tener en cuenta el

¹⁵ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 2, Tomo I, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, pp. 1102-1103.

¹⁶ En sesión pública de 28 de enero de 2014.

contexto en que se emitieron los promocionales de radio y televisión denunciados.

Los estudios o el análisis del discurso, en lugar de estructuras abstractas e ideales, ha preferido abordar, en cambio, cómo las personas hablan y escriben concretamente en situaciones sociales. En esa línea, es preciso tener en cuenta la concurrencia de diversas actividades, tales como la producción de sonidos, la realización de actos de habla, llevadas a cabo de un modo estratégico y contextualmente relevante.

En ese sentido, el discurso ha de estudiarse como parte constitutiva de sus diversos contextos. Por “contexto” se puede entender “la estructura de todas las propiedades de la situación social que son pertinentes para la producción o recepción del discurso”.¹⁷ Así definido, el contexto discursivo incluye ciertas estructuras “locales”, como la situación (circunstancias de tiempo, modo y lugar), los participantes, sus diversos papeles comunicativos y sociales, las intenciones, metas o propósitos, así como otras estructuras sociales o globales más amplias.

La idea central de un análisis social del discurso estriba en que es preciso ir más allá de los límites del solo estudio discursivo de las combinaciones de oraciones, de la coherencia, de los actos de habla, de la variación léxica y de los cambios de tópico, en el entendido de que si bien muchas propiedades y estrategias son relativamente autónomas e independientes del

¹⁷ Se sigue la definición propuesta por Teun A. van Dijk, “El estudio del discurso”, en Teun A. van Dijk (comp.) *El discurso como estructura y proceso*, Barcelona, Gedisa, 2008, p. 45.

contexto, muchas otras —como en el presente caso— interactúan con las propiedades de los contextos local y social.

Por consiguiente, un análisis que soslaye el contexto integral en que se difundieron los promocionales denunciados sería un análisis incompleto o no exhaustivo y, por lo tanto, constituiría una valoración indebida.

En efecto, la exigencia de realizar un análisis del **contexto integral** de un discurso o un promocional de radio o televisión, como una instancia de un discurso, en concreto del material denunciado, proviene del principio de exhaustividad, de conformidad con el artículo 17 constitucional conforme con el cual los tribunales deberán estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, **completa** e imparcial, como lo ha hecho este órgano jurisdiccional, en diversas ocasiones, al analizar el **contexto integral** de materiales denunciados (por ejemplo, en el recurso de apelación SUP-RAP-440/2012 y su acumulado SUP-RAP-442/2012).

En el caso, como consta en autos, está acreditada la existencia, contenido y transmisión de los promocionales denunciados,¹⁸ como se explica a continuación.

Vigencia y número de impactos de los promocionales

¹⁸ Ver foja 65 de la resolución impugnada. Con la aclaración de que, respecto del promocional “REFORMA ENERGÉTICA” la autoridad responsable hizo un corte al dos de diciembre de dos mil trece, a efecto de determinar el número de impactos en un lapso determinado.

SUP-RAP-4/2014

Denominación del Promocional	Clave del promocional	Impactos
ERA NACIONAL (Periodo del 25 de octubre al 21 de noviembre de 2013)	RA02396-13	26870
	RV01398-13	6071

Denominación del Promocional	Clave del promocional	Impactos
REFORMA ENERGÉTICA (Periodo del 22 de noviembre al 2 de diciembre de 2013)	RA02450-13	10444
	RV01427-13	2531

Contenido

Como lo refirió la responsable, en los materiales bajo estudio se utilizan las imágenes (versiones televisivas) y se incluyen los nombres del Gobernador del Estado y del Diputado Federal, respectivamente, así como la mención de su encargo público; asimismo, se incluyen alusiones al Partido Verde Ecologista de México y en las versiones televisivas se aprecia el emblema de dicho partido político. En los promocionales “REFORMA ENERGÉTICA” se escucha la voz del Diputado Federal.

El texto del promocional del Gobernador del Estado de Chiapas, “Era Nacional”, transmitido en radio y televisión (RV01398-13 y RA2396-13), es el siguiente:

*“Chiapas es el único estado en el que se imparte educación con responsabilidad ambiental.
Más de un millón de alumnos en todos los niveles aprenderán a respetar los ecosistemas.
Con el trabajo del primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, el Partido Verde está en marcha.”*

Por su parte, el texto del promocional del Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, el promocional “Reforma Energética” transmitido

en radio y televisión (RV01427-13 y RA02450-13), es el siguiente:

“En el Partido Verde insistimos en la importancia de reformar el sector energético.

El Presidente Enrique Peña presentó una iniciativa que le da más recursos a Pemex para crecer, y a ti mejores precios de luz y gas.

Apoyaremos la propuesta. Ésta es la gran oportunidad de México.”

Como puede advertirse, el núcleo del mensaje del primer promocional (promocional # 1) es el siguiente:

El ciudadano Manuel Velasco Coello es el primer gobernador verde en el Estado de Chiapas y el PVEM está en marcha, al implementar el gobernador políticas públicas vinculadas con el ideario de dicho partido político, tales como la educación con responsabilidad ambiental.

El núcleo del mensaje del segundo promocional (promocional # 2) es el siguiente:

El PVEM apoya la propuesta contenida en la iniciativa del Ejecutivo Federal relacionada con el sector energético que “da más recursos a PEMEX para crecer” y “a ti mejores precios de luz y gas”, pues el PVEM insiste en la importancia de reformar el sector energético.

Los promocionales de referencia se emitieron en un contexto temporal al margen de procesos electorales federales, toda vez que el promocional intitulado “Era nacional” se transmitió durante el período comprendido del 25 de octubre al 21 de noviembre de 2013 y el denominado “Reforma energética” se difundió durante el período comprendido del 22 de noviembre al dos de diciembre de 2013, esto es, en un período en que no

hay precampañas ni campañas con vistas a algún proceso electoral federal.

Sobre el particular, es preciso indicar que en autos consta que la difusión de tales materiales fue solicitada por el representante del PVEM ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral, asentándose en la solicitud respectiva que deberían difundirse en el *“...100% de los espacios correspondientes al PVEM”*.

Ahora, para estar en condiciones de emitir un juicio sobre la validez de los promocionales bajo estudio, este órgano jurisdiccional estima necesario tener presente que, conforme a una interpretación gramatical, sistemática y funcional de las disposiciones constitucionales aplicables, constituye una infracción constitucional al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, el hecho de que cualquier servidor público realice propaganda personalizada cualquiera que sea el medio para su difusión, ya sea: a) que se pague con recursos públicos, o bien, b) **utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión**, como se muestra a continuación.

El artículo 134 constitucional, en lo que interesa, es del tenor siguiente (énfasis añadido):

“Artículo 134.-

[...]

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

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.

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.”

a) Interpretación gramatical

El párrafo octavo del invocado artículo 134 constitucional dispone que 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, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el texto constitucional figura el adjetivo indefinido “cualquier” usado para modificar la expresión “modalidad de comunicación social”. Dicho adjetivo significa, en el contexto en que aparece,

“sea la modalidad de comunicación social que fuere”, es decir, no establece restricción, delimitación o señalamiento alguno al modo o tipo de comunicación social por el que se difunda la propaganda de carácter institucional.

b) Interpretación sistemática

Una interpretación sistemática y, por ende, armónica del artículo 134 en relación con el 41, párrafo segundo, fracción III, apartados A, B y C, permite distinguir que, como parte del modelo de comunicación social en materia político-electoral, cuyas bases normativas se establecen en el artículo 41 constitucional, el citado 134 constitucional establece que cualquiera que sea el medio (radio, televisión y cine, entre otros) para su difusión, la propaganda gubernamental debe ser necesariamente institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos. Si no se cumple la norma constitucional, se cometerá, en principio, un ilícito constitucional o una infracción constitucional.

c) Interpretación funcional

Para advertir las razones que tuvo el Poder Constituyente Permanente para adicionar el artículo 134 constitucional, conviene tener 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 provisiones 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.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

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

"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 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.

"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."

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 Coleisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comentario. 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.”

Acorde con lo anterior, se advierte, empleando un argumento interpretativo de carácter **genético-semántico**, la intención objetiva del Órgano Reformador de la Constitución en cuanto a considerar una infracción constitucional que cualquier servidor público realice propaganda personalizada (frente a la noción de “propaganda institucional”) cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos, o bien, **utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión.**

En tal virtud, es de especial relevancia dejar establecido que el derecho constitucionalmente reconocido a los partidos políticos de usar de manera permanente los medios de comunicación social y, en particular, el tiempo establecido en radio y televisión para los partidos políticos (y, en su caso, de los candidatos independientes) —en el que el Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos— **no es un derecho absoluto ni ilimitado**, según el criterio que ha sostenido reiteradamente este órgano jurisdiccional federal, que es coincidente con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹⁹ con arreglo a

¹⁹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: “Salvo algunos derechos que no pueden ser restringidos bajo ninguna circunstancia, como el derecho a no ser objeto de tortura o de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los derechos humanos no son absolutos”. Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 174.

SUP-RAP-4/2014

una interpretación sistemática y, por lo tanto armónica, de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo primero, 41, apartado C, y 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

Lo anterior significa que los partidos políticos no pueden válidamente, so pretexto del ejercicio del derecho constitucional mencionado, difundir **propaganda personalizada** (artículo 134, párrafo octavo, constitucional), ya que, de ser así, se podría controvertir la normativa constitucional, mediante un **fraude** a la Constitución o un **abuso del derecho**. En consecuencia, el ejercicio de ese derecho por los partidos políticos no es libérrimo.

Correlativamente, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno a que se refiere el artículo 134, párrafo octavo constitucional, no podrán válidamente realizar propaganda personalizada a través de las pautas de los partidos políticos.

Máxime que, de conformidad con una interpretación sistemática y, por ende, armónica de los artículos 6º, apartado B, fracciones II y III, 25, párrafos primero y segundo, 27, párrafos cuarto y sexto, y 28, párrafo décimo octavo, de la Constitución Federal, corresponde a la nación el dominio directo sobre el espectro radioeléctrico, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan la Constitución y las leyes.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera pertinente recordar lo siguiente:²⁰

1. El Órgano Revisor de la Constitución, mediante la reforma constitucional de dos mil siete en materia electoral, estableció las bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en la materia que tiene como postulado central una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.²¹

El nuevo modelo tiene como ejes rectores, por un lado, el derecho constitucional de los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y, por otro, el carácter del Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

2. En efecto, conforme a la fracción III del artículo 41 constitucional, los partidos políticos nacionales tienen reconocido el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

²⁰ Es preciso señalar que se reseña el marco constitucional aplicable al momento en que supuestamente se cometieron los hechos denunciados.

²¹ Lo anterior de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto que reformó los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 112; adicionó el 134 y derogó un párrafo al 97 de la Constitución Federal, así como los dictámenes de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En el dictamen de la Cámara de Senadores se puede leer lo siguiente: "...es convicción de los legisladores que integramos estas Comisiones Unidas que ha llegado el momento de abrir paso a un nuevo modelo de comunicación social entre los partidos y la sociedad, con bases diferentes, con propósitos distintos, de forma tal que ni el dinero ni el poder de los medios de comunicación se erijan en factores determinantes de las campañas electorales y sus resultados, ni de la vida política nacional".

SUP-RAP-4/2014

3. El Instituto Federal Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo establecido en el propio apartado A y a lo que establezcan las leyes.

4. El referido apartado A de la fracción III del artículo 41 establece, entre otros aspectos, los siguientes:

4.1. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral **cuarenta y ocho minutos diarios**, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión, en el horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas.

4.2. Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de la propia base III y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado **hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad;**

4.3. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

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

Dado el estatus constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, las funciones y finalidades que tienen constitucionalmente asignadas, así como el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,²² se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.²³

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

²² En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: "Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo" (énfasis añadido).

²³ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

Los partidos políticos son entidades de interés carácter público que tienen conferidos determinados fines constitucionales, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

Los partidos políticos están reconocidos constitucionalmente en el orden jurídico mexicano.²⁴ En la primera parte de la base establecida en la fracción I del artículo 41 constitucional se establece: “Los partidos políticos son entidades de interés público”. De este modo, el Poder Constituyente Permanente, mediante la reforma constitucional de mil novecientos setenta y siete,²⁵ estableció el estatus constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, constitucionalizando así a los partidos políticos (con el antecedente de la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres que introdujo los denominados “diputados de partido”).

Dado el estatus constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, las funciones y finalidades que tienen constitucionalmente asignadas, así como el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,²⁶ se hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones

²⁴ En éste y en los párrafos siguientes se siguen las consideraciones del Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 170/2007, en sesión de diez de abril de dos mil ocho.

²⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de seis de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

²⁶ En la exposición de motivos del decreto de mil novecientos setenta y siete por medio del cual se constitucionalizaron los partidos políticos se expresó lo siguiente: “Elevar a la jerarquía del texto constitucional la normación de los partidos políticos asegura su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo, y contribuye a garantizar su pleno y libre desarrollo” (énfasis añadido).

para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que éstos requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.²⁷

Así, el orden jurídico establece una serie de prerrogativas y derechos de carácter electoral en favor de los partidos políticos para que estén en aptitud de cumplir con sus funciones y fines constitucionales.

El artículo 74, párrafos 1, 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las siguientes reglas:

- i. El tiempo en radio y televisión que determinen las pautas respectivas no es acumulable; tampoco podrá transferirse tiempo entre estaciones de radio o canales de televisión, ni entre entidades federativas.
- ii. La asignación de tiempo entre las campañas electorales se ajustará estrictamente a lo dispuesto en el Capítulo Primero, Título Tercero, Libro Primero del invocado código electoral federal, a lo que, conforme al mismo, establezca el reglamento en la materia, y a lo que determine el Comité de Radio y Televisión del Instituto.
- iii. Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deban transmitirse; el reglamento

²⁷ Tal como se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base para la adición del artículo 41 constitucional en mil novecientos setenta y siete.

SUP-RAP-4/2014

establecerá lo conducente respecto de plazos de entrega, sustitución de materiales y características técnicas de los mismos.

- iv. Los concesionarios y permisionarios de radio y televisión no podrán alterar las pautas ni exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité; la violación a esta disposición será sancionada en los términos establecidos en el Libro Séptimo del propio código.

El artículo 129, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos tendrá la atribución de elaborar y presentar al Comité de Radio y Televisión las pautas para la asignación del tiempo que corresponde a los partidos políticos en dichos medios, conforme a lo establecido en el propio código y en el Reglamento aplicable que apruebe el Consejo General.

Es preciso tener presente que el concepto de pauta se establece, en forma expresa, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 56, 59, 62, 65, 72, 74 y 129, inciso h), entre otros). La expresión "pauta", en el contexto electoral, tiene un significado técnico precisado en el artículo 5, párrafo 1, inciso c), fracción XI, del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, a saber:

"Orden de transmisión, en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando

la estación de radio o canal de televisión, el período, las horas de transmisión, el partido político a que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia”.

En las condiciones relatadas, esta Sala Superior estima lo siguiente en relación con los promocionales denunciados:

Promocional # 1. Promocional del Gobernador del Estado de Chiapas, “Era Nacional”, transmitido en radio y televisión (RV01398-13 y RA2396-13).

Si bien es cierto que el referido promocional, contiene elementos personales relacionados con el actual titular del Poder Ejecutivo del Estado, ciudadano Manuel Velasco Coello, tales como imágenes en diversos actos públicos (en la versión televisiva) y nombre, así como su cargo, también lo es que no existen elementos para concluir que el objetivo preponderante del promocional fue la promoción personalizada de dicho ciudadano, pues, en primer lugar, se trata de pautas de un partido político y no de espacios contratados o adquiridos por el gobierno estatal o el titular del ejecutivo; además, se refieren a lo que pueden considerarse como “logros” de un gobierno emanado del propio partido político, sin que, por el solo hecho de que aparezcan imágenes y se mencione al titular del Ejecutivo, ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona y si bien se ocupó la totalidad de las pautas del partido en un período determinado, se debe considerar que el contenido coincide con los programas y principios del partido.

De ahí que no se trata del ideario personal del titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Esto es, el PVEM fue la entidad que solicitó la transmisión de los materiales bajo estudio y lo hizo —a juicio de este órgano jurisdiccional federal— en ejercicio del derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social establecido constitucionalmente en favor de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en la propia Ley Fundamental.

Lo anterior dado que, como se señaló, del contenido del núcleo del mensaje, se advierte que el PVEM, del cual se incluyen inequívocas referencias, “capitaliza” a su favor la figura del gobernador del Estado al que califica como *“el primer gobernador verde del Estado de Chiapas”*, siendo que dicho partido político fue uno de los institutos que se coaligaron para postular al ciudadano Manuel Velasco Coello como candidato al cargo de gobernador del Estado, lo que se invoca como un hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y, además, el contenido de los promocionales alude a ciertos programas de gobierno los cuales coinciden con el ideario de dicho partido político, como parte de un debate público que sostiene a fin de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos o simpatizantes.

En efecto, el Programa de Acción del PVEM y la Declaración de Principios, así como sus Estatutos son coincidentes en apuntar que el referido partido mantiene un programa permanente para proteger y conservar la naturaleza y recuperar el equilibrio ambiental, así como que su principal objetivo es la participación política de la sociedad en el cambio de actitudes en vías de un mejor orden político y social que incluya una sana relación con el medio ambiente.

En segundo término, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente, como se determinó al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-482/2012 y su acumulado, así como SUP-RAP-75/2010, que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como **de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser utilizado por los partidos políticos** y los candidatos en las contiendas electorales, siempre que se abstengan de utilizar recursos públicos para ese propósito.

En tercer término, cabe tener presente que los partidos políticos tienen como fin constitucional i) promover la participación del pueblo en la vida democrática; ii) contribuir a la integración de los órganos de representación política, y iii), como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal. Dado lo anterior, el contenido de los promocionales en estudio sirve a

un fin legítimo, en cuanto que una finalidad de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Sobre el particular, se advierte que una finalidad de los promocionales pautados a solicitud del partido político es presentar a la sociedad la imagen de un gobernador postulado por esa fuerza política, el cual está comprometido con ciertas políticas públicas coincidentes con el Programa de Acción, la Declaración de Principios y los Estatutos del propio PVEM, lo que se traduce en un posicionamiento político para que sea valorado y discutido por la sociedad, con las consecuencias favorables o desfavorables que ello traiga aparejado.

Las consideraciones precedentes encuentran respaldo justificativo en las razones que sustentan la tesis jurisprudencial, de rubro: PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

En cuarto término, como lo ha sostenido reiteradamente esta Sala Superior, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es preciso maximizar la libertad de expresión e información en el contexto del debate público.

Así, puesto que el artículo 1º constitucional establece, primero, que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece; segundo, que las disposiciones relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (*principio pro persona*), y que todas las autoridades, incluidas las jurisdiccionales, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis jurisprudencial 11/2008 que lleva por rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.²⁸

La importancia del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática ha sido destacada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas ocasiones en los siguientes términos (*v. g., Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*):

²⁸ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2012, pp. 428-430.*

la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática...Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus funciones opciones esté suficientemente informada.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el criterio —que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha asumido— en el sentido de que, de acuerdo con la protección que la Convención Americana otorga, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (*Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*).

Como lo ha explicado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el de “fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fundamento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole”.²⁹

Igualmente, el tribunal interamericano ha determinado que la libertad de expresión tiene una doble dimensión: individual y social o colectiva. Tiene una dimensión individual, porque está referida al derecho de expresión de cada sujeto y, una

²⁹ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008, Vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión, pág. 121.

dimensión colectiva o social, puesto que comprende el derecho de sociabilizar dichas informaciones o ideas, y que la propia sociedad o colectividad conozca dichas ideas. La libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.³⁰

Sobre la primera dimensión del derecho (la individual) –según la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos-, la libertad de expresión implica, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente y, en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente.

Acerca de la segunda dimensión del derecho (la social), la Corte Interamericana ha señalado que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Ambas dimensiones –ha considerado la Corte- tienen igual importancia y deben ser garantizadas en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y

³⁰ Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

expresión en los términos previstos en el artículo 13 de la invocada Convención.

La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas filosóficas o de otro tipo y se ve aun más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia político-electoral, por lo que está protegida constitucionalmente en los artículos 1º, 4º, 6º y 7º, en concordancia con los artículos 40 (forma democrática y representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución Federal, así como diversos tratados internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por *el Estado mexicano*.

De igual forma, como lo determinó la Corte Interamericana en el invocado *Caso Herrera Ulloa*, es preciso señalar la pauta según la cual la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad democrática.

Al respecto, el artículo 6º, párrafo segundo, constitucional establece que toda personas 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.

Promocional # 2. Promocional del Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, el promocional “Reforma Energética” transmitido en radio y televisión (RV01427-13 y RA02450-13).

En efecto, según consta en autos,³¹ el ciudadano Arturo Escobar y Vega, actualmente se desempeña como Diputado Federal en la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, además, es el Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM.

A juicio de este órgano jurisdiccional federal, el promocional bajo estudio también se encuentra protegido o resguardado constitucional y convencionalmente, en virtud de que su transmisión se realizó en ejercicio del derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social establecido constitucionalmente en favor de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, en el artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en la propia Ley Fundamental, en atención a las consideraciones precedentes formuladas en relación con el análisis del promocional # 1, que resultan aplicables, *mutatis mutandis*, al promocional # 2, con las particularidades siguientes:

³¹ A foja 60 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-4/2014

Como se indicó, el núcleo del mensaje del Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados es que el PVEM apoya la propuesta contenida en la iniciativa del Ejecutivo Federal relacionada con el sector energético que “da más recursos a PEMEX para crecer” y “a ti mejores precios de luz y gas”, pues el PVEM insiste en la importancia de reformar el sector energético.

En tal virtud, se estima, a juicio de esta Sala Superior, que en el promocional bajo estudio, pautado a solicitud del propio PVEM, el ciudadano Arturo Escobar y Vega, en su calidad de Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, se posiciona públicamente ante la sociedad, a través de radio y televisión, expresando el apoyo a la iniciativa presidencial que estaba siendo objeto de debate y que condujo a la aprobación del decreto de reforma a diversos artículos de la Constitución Federal en materia energética publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de enero de dos mil catorce.

En ese sentido, se considera que es un ejercicio legítimo del derecho de un partido político a presentar la posición del propio partido, a través de un Diputado Federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del propio partido, en relación con un tema tan trascendente para la sociedad, como son las modificaciones la marco constitucional en materia energética, incluida la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos por los particulares.

SUP-RAP-4/2014

Al respecto, hay que tener presente, como lo determinó esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-87/2009, que, entre los elementos inherentes a la función parlamentaria se encuentra el de comunicar a la ciudadanía las actividades y resultados que, en el seno de la legislatura, se obtuvieron, ya que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa y, consecuentemente, se garantiza el derecho del electorado a evaluar el desempeño de sus representantes y que, en consecuencia, la difusión de la actividad legislativa se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación y/o difusión de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.

Aplicando dichas consideraciones al presente caso, se estima que los partidos políticos, en ejercicio del derecho constitucional antes mencionado, pueden válidamente transmitir promocionales en que legisladoras y legisladores integrados al grupo parlamentario respectivo se posicionen ante la sociedad o a la ciudadanía, de cara a los debates legislativos sobre iniciativas de modificaciones constitucionales o legales de alcance nacional o de interés para la sociedad, máxime que los diputados y senadores al Congreso de la Unión son, en definitiva, representantes de la nación mexicana.

En la inteligencia de que legisladoras y legisladores no pierden sus derechos partidarios, ni se desvinculan del instituto político

SUP-RAP-4/2014

que los propuso como candidatos, razón por la cual es válido que éstos defiendan, apliquen y orienten sus actos de acuerdo con la ideología y principios del partido político del que emanan, pero que sin que se ignore o merme la esencia del cargo y su tarea principal.

Entonces, en el caso concreto, los promocionales objeto de escrutinio, a juicio de esta Sala Superior, de acuerdo con el análisis de su contenido textual y del contexto temporal en que fueron emitidos, no trasgreden la normativa constitucional aplicable, en razón de que, si bien es cierto que los promocionales se transmitieron en la radio y en la televisión con un considerable número de incidencias y la propia televisión constituye un medio de alto impacto, no constituyen una promoción personalizada, prohibida constitucionalmente, ni se aprecia que hayan tenido, directa o indirectamente, un impacto real en las elecciones locales extraordinarias de que se trata (Chihuahua y Tlaxcala), ni tampoco existen elementos probatorios que permitan establecer una presunción válida de que se cometieron con el propósito deliberado de influir en el electorado local en dichas entidades federativas en que se desarrollaron sendos procesos electorales extraordinarios (Chihuahua y Tlaxcala), o que tuvieron ese efecto, en contravención de los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, tomando en cuenta que los restantes partidos políticos tienen asimismo el derecho de usar sus pautas dentro de los límites constitucionales y legales señalados y que, como se destacó, no hay elementos suficientes para considerar, con base en los

promocionales denunciados, una promoción personalizada del titular del gobierno del Estado de Chiapas.

Lo anterior, en el entendido de que, como se indicó, el derecho constitucionalmente reconocido a los partidos políticos de usar de manera permanente los medios de comunicación social y, en particular, el tiempo establecido en radio y televisión para los partidos, **no es un derecho absoluto ni ilimitado**, en la inteligencia de que el presente análisis se circunscribe a los promocionales denunciados.

4.3 Falta de exhaustividad, indebida motivación y fundamentación, en relación con la difusión de propaganda gubernamental en portales de internet, relacionada con el nombre, cargo, imagen y actos del Gobernador de Chiapas

a) El recurrente se queja de que la responsable realizó una investigación deficiente, que derivó en que resolviera sin tomar en cuenta las fechas en las cuales se difundió la aludida propaganda gubernamental, así como los medios de difusión utilizados por el gobierno estatal para difundir el primer informe de gobierno.

Asimismo, el recurrente alega que la responsable omitió considerar las conductas denunciadas a la luz de la hipótesis prevista en el artículo 347, párrafo 1, inciso f), en relación con el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal. Al respecto, el recurrente aduce que es un hecho público y notorio que la propaganda relativa al informe de gobierno del Gobernador de

Chiapas rebasó los límites temporales y geográficos previstos en el citado artículo 228, párrafo 5 , y que, no obstante lo anterior, la responsable insistió en considerar que la propaganda no era contraria al artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General, al no advertirse que tuviera como finalidad posicionarse ante la ciudadanía con fines electorales, a pesar de que en dicha disposición constitucional no se prevé ese elemento.

b) El recurrente considera que la responsable omitió tomar en cuenta que se trata de medios de comunicación de difusión nacional y que la propaganda se difundió cuando ya había dado inicio el proceso electoral ordinario en Coahuila (*sic*) y estaba en curso el proceso electoral extraordinario en Tlaxcala.

c) El recurrente hace notar que la falta de exhaustividad de la responsable se corrobora con el hecho de que ésta reconoció que no emplazaría a los titulares de las unidades administrativas pertenecientes a la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno del Estado de Chiapas

Investigación deficiente y falta de estudio de los hechos denunciados a la luz de la norma que regula la difusión de informes de labores

El agravio es **infundado**, porque la obligación de la autoridad responsable de investigar y de allegarse de los elementos necesarios para resolver, se circunscribía a los hechos y

conductas denunciadas, así como a las pruebas admitidas durante el procedimiento administrativo sancionador, lo que no incluía posibles violaciones a los límites temporales y geográficos permitidos para la difusión del informe de labores del Gobernador de Chiapas y a los mensajes para darlo a conocer; de ahí que no sea jurídicamente exigible a la responsable una indagatoria en los términos establecidos por el recurrente en esta instancia.

Como se explicó párrafos arriba, los hechos y conductas objeto de las denuncias presentadas por el ahora recurrente, consistieron, en lo medular, en la supuesta promoción personalizada del Gobernador del Estado de Chiapas, en el indebido uso de las prerrogativas de radio y televisión que corresponde al PVEM y en propaganda gubernamental violatoria de la normativa electoral, pero no se expusieron hechos, consideraciones o argumentos para denunciar o evidenciar que la difusión del informe de labores de ese servidor público o de los mensajes para darlo a conocer, eran contrarios a los requisitos y límites legales atinentes.

Más aún, como se precisó, los tiempos en que se difundió el material denunciado, según lo expuesto en la denuncia y lo constatado por la responsable, así como la fecha en que se realizó la audiencia de pruebas y alegatos y se emitió la propia resolución impugnada, corresponden a momentos anteriores a que se tuviera verificativo el aludido informe de gobierno.

SUP-RAP-4/2014

En tal virtud, la alegación del recurrente no tiene sustento jurídico, porque, en principio, la facultad investigadora de la autoridad responsable no podía dirigirse a indagar o allegarse elementos respecto a hechos no denunciados o futuros que, en principio, están desvinculados de la materia de las quejas; máxime si se toma en cuenta que el procedimiento especial sancionador es de naturaleza sumaria y en él impera el principio dispositivo que obliga a las partes a presentar las pruebas que respalden su dicho, según se fundamentó y explicó.

Además, debe señalarse que la responsable sí requirió se informara la fecha en que se realizaría el citado informe de gestión, siendo que la respuesta dada por los funcionarios del gobierno estatal fue que dicho evento tendría lugar el diecinueve de diciembre de dos mil trece; fecha que, se insiste, es posterior a los hechos denunciados, a las etapas y a la resolución de las denuncias presentadas por el recurrente.

El mismo argumento sirve para desestimar el agravio del recurrente, relativo a que la responsable faltó a su obligación de encuadrar las conductas bajo el supuesto normativo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal, porque precisamente en esa disposición se establece la forma y tiempo en que podrán difundirse los informes de gobierno y los mensajes relacionados con éstos, siendo que ello no fue materia central de los procedimientos administrativos sancionadores a los que recayó la resolución impugnada.

También lleva a determinar que no le asiste la razón al recurrente, cuando aduce que, pesar de que es un hecho público y notorio que la propaganda relativa al informe de gobierno del Gobernador de Chiapas rebasó los límites permitidos, la responsable concluyó que no se violó lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General, habida cuenta que su argumento está construido sobre la premisa equivocada de que esa cuestión formó parte de los hechos denunciados y sobre los que debió pronunciarse la responsable.

Elementos del artículo 134, párrafo 8, de la Constitución General

En otra parte de su planteamiento, el recurrente se queja de que la responsable exigió para la actualización de la hipótesis normativa prevista en el párrafo 8 del artículo 134 de la Constitución General, que la propaganda personalizada tuviera como finalidad el posicionamiento ante la ciudadanía con fines electorales, no obstante que en dicha disposición, dice el recurrente, no se contempla ese elemento.

El agravio es **infundado**, toda vez que, como se explicó, la disposición constitucional indicada prohíbe que en la propaganda gubernamental se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. En el párrafo noveno del mismo artículo constitucional, se dispone que las leyes, **en sus respectivos ámbitos de aplicación**, garantizarán el estricto

cumplimiento de lo anterior, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Esto significa que el citado artículo 134 no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que mandata; por el contrario, lo que se advierte es que la vulneración de los mandamientos y prohibiciones en él contenidas pueden dar lugar a la comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de diversas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se traten, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación, la conculcación al artículo 134 puede ser objeto de sanciones en distintos ámbitos.

En **materia electoral** los principios de imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el citado artículo constitucional, los cuales a su vez rigen toda contienda electoral. Por ello, contrariamente a lo alegado por el recurrente, es conforme a derecho que la autoridad administrativa electoral federal haya establecido que, para determinar la violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 8, **tratándose de la materia electoral**, se deba demostrar que la promoción personalizada de un servidor público se haga con la finalidad de posicionarse electoralmente ante la ciudadanía o que rompa con los principios de equidad o imparcialidad en la contienda; de ahí lo infundado del agravio.

Omisión de tomar en cuenta que la propaganda gubernamental se difundió a nivel nacional durante la realización de dos procesos electorales locales

El recurrente considera que la responsable omitió tomar en cuenta que la propaganda gubernamental se difundió a través de medios de comunicación con cobertura nacional cuando ya había dado inicio el proceso electoral ordinario en Coahuila (*sic*) y estaba en curso el proceso electoral extraordinario en Tlaxcala.

El agravio es **infundado** por las razones y consideraciones que en seguida se exponen.

La norma prevista en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución en la que se establece la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la respectiva jornada electoral, tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, el contenido de la jurisprudencia de rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL,

DEBAN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.³²

De acuerdo con lo expuesto, el contenido de la propaganda gubernamental debe circunscribirse a la información institucional y propia de la dependencia u órgano público que la emita, sin que la misma se dirija o contenga elementos tendentes a influir en el electorado o en la equidad de los procesos electorales, para evitar transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales.

De esta forma, cuando de la propaganda gubernamental y del contexto de su difusión se aprecien elementos, datos, imágenes o características que incidan o puedan afectar en la imparcialidad o equidad en los procesos electorales, o a partir de los cuales se derive una presunción válida de que su difusión trastoca los principios indicados o altera la libre voluntad del electorado, entonces se estaría en presencia de propaganda gubernamental ilícita por contravenir el mandato constitucional explicado.

En el caso, es verdad que la responsable afirmó que durante la difusión de la referida propaganda gubernamental no había proceso electoral federal o local en curso, cuando sí los había, pero esa imprecisión no trasciende en la calificación de las

³² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

conductas y no es suficiente para revocar, en esta parte, el acto impugnado, porque la responsable también sostuvo que el contenido de la propaganda gubernamental no era violatorio de la normativa electoral y esa consideración no es desvirtuada por el recurrente, siendo que ello, se insiste, es un elemento indispensable para tener por acreditada la violación a la norma constitucional que impone a las autoridades la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial.

Al respecto, la responsable sostuvo que la prohibición contenida en el artículo 41, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, en relación con el artículo 347, numeral 1, incisos b), c) y d), del código electoral federal, requería de dos elementos para su actualización: a) que el sujeto activo de la conducta fuera cualquier ente público, y b) que la difusión se realizara durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federal y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral. Luego, concluyó que en el caso se acreditó el primero de los elementos indicados, en virtud de que se trataba de propaganda gubernamental surgida de autoridades y servidores públicos del gobierno del Estado de Chiapas, pero que no se cumplía con el segundo elemento puesto que, a la fecha en que se dictó la resolución y en la época en que ocurrieron los hechos denunciados, no se estaba desarrollando proceso electoral federal o local alguno, en el que pudiera incidir la propaganda señalada.

SUP-RAP-4/2014

Como se apuntó, quedó acreditado que la propaganda gubernamental contratada por el gobierno del Estado de Chiapas se difundió en las páginas de internet de los periódicos conocidos como *El Universal* y *Milenio*, así como en la página <http://www.chiapasavanza.gob.mx>, durante el periodo comprendido del veintidós al veinticinco de noviembre de dos mil trece.

En este lapso tuvieron verificativo etapas de dos procesos electorales extraordinarios:

- a) En Chihuahua, se realizó la elección extraordinaria para elegir a los integrantes del ayuntamiento Coyame del Sotol. La jornada electoral se realizó el veinticuatro de noviembre de dos mil trece, y
- b) En Tlaxcala, se realizaron elecciones extraordinarias para elegir a los Presidentes de comunidad de San Manuel Tlalpan, Hueyotlipan; Colonia el Alto, Chiautempan y Francisco Villa, Huamantla y para elegir a miembros del ayuntamiento de Apetatitlán de Antonio Carvajal (campañas electorales del veintitrés de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil trece), y al Diputado por mayoría relativa del distrito XIII, con cabecera en Calpulalpan (campañas electorales del diecisiete de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil trece).

Como se observa, la jornada electoral y las campañas electorales de ciertas elecciones extraordinarias coincidieron con el tiempo en que se difundió propaganda gubernamental del Gobierno del Estado de Chiapas.

Aunque se trata de elecciones extraordinarias, este tipo de elecciones deben entenderse comprendidas dentro de los supuestos que regula el precitado artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución General, en el que se ordena suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, en virtud de que en esta norma constitucional no se hace distinción alguna en este sentido y porque, al igual que las elecciones ordinarias, las elecciones extraordinarias, para su validez, deben observar y cumplir los principios constitucionales y valores democráticos como la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral, tutelados, entre otros, en el artículo constitucional citado.

Sentado lo anterior, se debe destacar que la responsable sostuvo que no se apreciaban elementos en la propaganda gubernamental y en el contexto que circunda a su difusión, para determinar que ésta pudiera incidir en algún proceso electoral y que carecía de cualquier elemento vinculatorio a una justa comicial o referente a la solicitud de voto. Esta consideración no es frontalmente combatida por el recurrente, y esta Sala Superior no advierte una conexión o vínculo directo entre la propaganda gubernamental y los procesos electorales descritos, ni elementos, datos o características que lleven a establecer que dicha propaganda se dirigió a los procesos electorales descritos o que tuviera como finalidad influir en las preferencias de quienes participaron en éstos, por lo que no se

SUP-RAP-4/2014

puede tener por colmado el requisito de contenido exigido para la actualización de la prohibición constitucional explicada.

Además, debe tomarse en consideración que la propaganda gubernamental no fue emitida por algún ente de gobierno de los lugares en donde tuvieron verificativo las elecciones extraordinarias y, particularmente, que se difundió a través de internet, siendo que dicho medio de comunicación tiene un acceso más restringido que otros medios de comunicación social como radio y televisión, en virtud de que tratándose de estos últimos el usuario se ubica en una posición casi siempre pasiva, en el sentido de que, mientras observa o escucha determinada programación, le son presentados los promocionales o propaganda gubernamental, en tanto que en Internet, la persona debe asumir una actitud más activa que implica acceder a un portal o página concreta en la que aparece la propaganda o promocional.

Por lo tanto, al no quedar acreditado que la propaganda gubernamental emitida por el Gobierno del Estado de Chiapas afectó o incidió en los procesos electorales que tenían verificativo en ese momento, ni haberse demostrado que de su contenido, contexto o características, se desprenda una presunción válida en el sentido de que su difusión pudo trastocar los principios de equidad o imparcialidad en la contienda, es que el agravio es infundado.

El agravio del recurrente en el sentido de que la falta de exhaustividad de la responsable se corrobora porque no

emplazó a los titulares de las unidades administrativas, pertenecientes a la Secretaría de Planeación, Gestión Pública y Programa de Gobierno del Estado de Chiapas, es **inoperante**, toda vez que la responsable razonó que emplazar a esos funcionarios era innecesario, en virtud de que no se actualizó alguna infracción en materia electoral **federal**, siendo lo procedente, desde su perspectiva, dar vista a las autoridades electorales locales para que, en el ámbito de sus atribuciones, resolvieran lo que en derecho corresponde, tomando en consideración la difusión de propaganda gubernamental en portales de Internet y que el informe de gobierno del Gobernador de Chiapas tendría verificativo el diecinueve de diciembre de dos mil trece. Estas consideraciones no son controvertidas por el recurrente de manera frontal, porque no expone argumentos para destruir las razones que llevaron a la responsable a decidir en la forma en que lo hizo y, consecuentemente, tampoco se sigue de lo sostenido por la responsable una falta de exhaustividad como lo alega el recurrente.

4.4 Omisión de realizar un análisis concatenado e integral de los hechos

Finalmente, el motivo de impugnación relacionado con que la autoridad responsable no realizó un análisis concatenado e integral de los hechos planteados, puesto que la responsable no tomó en consideración que la difusión de la imagen personal de Gobernador del Estado de Chiapas en la pauta del PVEM a nivel nacional, estaba relacionada con una campaña también a

nivel nacional del primer informe de gobierno de ese servidor público, es infundado, por lo siguiente:

El Consejo General responsable, a juicio de esta Sala Superior, no estuvo en posibilidad material ni jurídica de realizar un análisis concatenado e integral de los hechos planteados por el partido recurrente, por la razón de que, como se detalló a lo largo de este fallo, los hechos denunciados no estaban directamente relacionados con esa cuestión y la resolución impugnada fue dictada el dieciséis de diciembre de dos mil trece, al paso que el informe de gobierno fue entregado el diecinueve de diciembre de ese año. En tales condiciones, si bien se sabe que existe el deber del gobernador del Estado de presentar un informe por escrito sobre la situación que guarden los diversos ramos de la administración pública estatal dentro de los sesenta días siguientes a la apertura del primer período de sesiones ordinarias del Congreso del Estado (día primero de octubre del año de la elección), de conformidad con los artículos 26 y 28 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, se considera que, en el caso, no era factible, como lo pretende el apelante, que la autoridad responsable tuviera la posibilidad de realizar, en ese momento, un análisis concatenado de los hechos denunciados en relación con el primer informe de gobierno del gobernador del Estado de Chiapas.

Es así que la autoridad electoral responsable, al momento de dictar la resolución controvertida, no estaba en posibilidad de realizar un análisis, *ex ante*, administrado de los hechos

planteados, que incluyera el referido informe del gobernador del Estado, tal como lo pretende el apelante. De ahí lo infundado del agravio bajo estudio.

La conclusión anterior no obsta para que cualquier persona pueda presentar quejas o denuncias de hechos relacionados con, o con motivo de la presentación de dicho informe por presuntas violaciones a la normativa electoral, ante los órganos centrales o desconcentrados de la autoridad administrativa electoral, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 362 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin perjuicio de que la autoridad electoral inicie de oficio el procedimiento respectivo cuando tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras, de conformidad con el artículo 361, párrafo 1, del invocado código federal electoral, y que, para ello, se ofrezcan o aporten como pruebas elementos o datos de diversos procedimientos administrativos sancionadores que, en su conjunto, pudieran constituir un hecho ilícito.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE; personalmente al recurrente y al tercero interesado en los domicilios señalados en autos; por correo electrónico a la autoridad responsable y por estrados a los

SUP-RAP-4/2014

demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículo 26, párrafo 3, 28 y 29, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como con lo establecido en el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2010, de seis de septiembre de dos mil diez, relativo a la implementación de las notificaciones por correo electrónico.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

SUP-RAP-4/2014

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA