

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-74/2014

RECURRENTE: JAVIER CORRAL JURADO, CONSEJERO DEL PODER LEGISLATIVO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES Y AGUSTÍN SAÉNZ NEGRETE

México, Distrito Federal, a tres de diciembre de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta SENTENCIA en el recurso de apelación indicado al rubro, en el sentido de **confirmar** la resolución **INE/CG28/2014**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de veintiuno de mayo de dos mil catorce, mediante la cual, entre otros aspectos, declaró infundado un procedimiento administrativo sancionador iniciado en contra del Gobernador del Estado de Chiapas, por la supuesta transgresión a lo dispuesto en el

artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Denuncias. Los días veinticuatro y veinticinco de marzo de dos mil catorce, Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y Camerino Eleazar Márquez Madrid, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante dicho Consejo, presentaron, respectivamente, escritos de denuncia ante la citada autoridad electoral, mediante los cuales hicieron de su conocimiento hechos atribuibles a Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas; al Partido Verde Ecologista de México, y a quien resulte responsable, por el presunto uso indebido de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene derecho el citado partido político, derivado de la difusión a nivel nacional del nombre e imagen del gobernador de dicha entidad federativa.

En su oportunidad, dichas denuncias se registraron con las claves de identificación **SCG/PE/JCJ/CG/14/2014** y **SCG/PE/PRD/CG/15/2014**, respectivamente.

2. Resolución impugnada. El veintiuno de mayo de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral

aprobó la resolución identificada con la clave **INE/CG28/2014**, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

“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 **José Luis Sánchez García (Director General del Instituto de Comunicación Social del estado de Chiapas)**, 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 **SEXTO** 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 **SÉPTIMO** de la presente determinación.

TERCERO. En términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o Resolución impugnada, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o Resolución impugnada.

CUARTO. Notifíquese a las partes en términos de ley.

QUINTO. En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

[...]

3. Recurso de apelación. Inconforme con dicha determinación, el veintisiete de mayo de dos mil catorce, el Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

4. Comparecencia del tercero interesado. El dos de junio siguiente, dentro del plazo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, compareció con la calidad de tercero interesado, Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

5. Integración de expediente y turno. El tres de junio del presente año, se recibió el referido recurso en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior. En la misma fecha, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SUP-RAP-74/2014**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó y admitió a trámite el recurso y, al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

7. Engrose. En sesión pública de resolución de tres de diciembre de dos mil catorce, la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa sometió a consideración de esta Sala Superior el proyecto de resolución respecto del recurso de apelación al

rubro indicado, el cual fue rechazado. En razón de lo anterior, se acordó que el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar elaborara el engrose respectivo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42 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 para impugnar la determinación de un órgano central del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral, como lo es el Consejo General, al resolver un procedimiento administrativo sancionador especial.

2. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 42, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

2.1 Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las

personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

2.2 Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, pues de las constancias que obran en autos se advierte que el acuerdo impugnado se emitió el veintiuno de mayo de dos mil catorce, y la demanda del recurso de apelación se presentó el veintisiete del mismo mes y año; esto es, dentro del plazo legal de los cuatro días siguientes, mismos que transcurrieron del veintidós al veintisiete del citado mes, sin contar el sábado veinticuatro y domingo veinticinco, por ser inhábiles en términos de ley.

2.3 Interés jurídico. En la especie se actualiza el interés jurídico del impugnante, en tanto cuestiona la determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución identificada con la clave INE/CG28/2014, que declaró infundado un procedimiento administrativo sancionador especial instaurado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas y del Partido Verde Ecologista de México, entre otros denunciados, el cual inició, precisamente, con motivo de una denuncia presentada por el ahora apelante.

2.4 Definitividad. Se colma este en la especie, pues, de acuerdo con la legislación federal, no existe algún medio de

impugnación que deba ser agotado previamente a este recurso de apelación, mediante el cual, se pueda revocar, anular o modificar la determinación impugnada.

3. Tercero interesado. De conformidad con lo previsto en los artículos 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se reconoce la calidad de tercero interesado a Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, al tener un derecho incompatible con el que pretende el actor, por haber sido una de las partes denunciadas en el procedimiento administrativo sancionador especial relacionado con los expedientes **SCG/PE/JCJ/CG/14/2014** y **SCG/PE/PRD/CG/15/2014**.

Por ende, al haberse declarado infundado dicho procedimiento, su postura resulta contraria a la de la parte accionante, pues su interés estriba en que se confirme la resolución INE/CG28/2014.

Por otro lado, de conformidad con lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la citada ley de medios, se tiene por presentado en tiempo y forma el escrito de comparecencia del tercero interesado, pues el plazo de setenta y dos horas en que se hizo del conocimiento pública la interposición del recurso de apelación transcurrió entre las diecisiete horas del veintiocho de mayo y las diecisiete horas del dos de junio, ambos de dos mil catorce, sin tomar en cuenta el sábado treinta y uno de mayo y el domingo siguiente, por ser inhábiles en términos de ley. Por

ende, si el escrito del tercero interesado se presentó a las catorce horas con cuarenta y tres minutos del dos de junio de dos mil catorce, ello significa que se hizo dentro del plazo legal.

Al estar colmados los requisitos de procedencia del recurso de apelación, corresponde realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

4. Consideración previa

En sesión pública celebrada el dos de abril del año que transcurre, esta Sala Superior dictó sentencia en el expediente SUP-RAP-4/2014, formado con el recurso de apelación planteado por el Partido de la Revolución Democrática para impugnar la resolución CG400/2013, por medio de la cual, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador especial iniciado contra el Gobernador del Estado de Chiapas y el Partido Verde Ecologista de México, entre otros, en razón de que éste había utilizado sus prerrogativas en radio y televisión, para difundir un promocional en el cual apareció el nombre, cargo e imagen del citado servidor público estatal.

En dicha ejecutoria se realizó un análisis a partir del contexto integral en que se difundieron los promocionales, y después de juzgarse el contenido del intitulado "Era Nacional" (RA02396-13 y RV01398-13), así como del período del tiempo en el que se había difundido, esto es, del veinticinco de octubre al veintiuno de noviembre de dos mil trece, se llegó a la conclusión de que

el mismo no infringía alguna norma constitucional y legal, por lo que en tal virtud, este órgano jurisdiccional, por unanimidad de votos, confirmó la determinación impugnada.

Es preciso señalar que en el citado precedente la Sala Superior determinó lo siguiente (énfasis añadido; se han omitido las notas):

“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, con arreglo a 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.”

Ahora bien, en la resolución INE/CG28/2014, ahora impugnada en el presente recurso de apelación, la autoridad responsable examinó el promocional "Era Nacional" (RA02396-13 y RV01398-13), es decir, el mismo material del que se ocupó esta Sala Superior al dictar la sentencia del expediente SUP-RAP-

4/2014, y respecto del cual, determinó que no infringía alguna disposición constitucional y legal aplicable.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior procederá al estudio del citado promocional, en razón de que se difundió en un período de tiempo diferente a aquel que se transmitió el analizado en el diverso expediente SUP-RAP-4/2014, pues ahora abarca del veintiocho de febrero al veintisiete de marzo de dos mil catorce.

5. Síntesis de agravios

De la lectura de la demanda se observa que la parte apelante hace valer, fundamentalmente, que la determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de la debida fundamentación y motivación, además de ser incongruente, pues para sostener que la propaganda en radio y televisión denunciada es legal y acorde a la legislación electoral aplicable, considera que el Partido Verde Ecologista de México cuenta con la libertad para usar su prerrogativa en radio y televisión, y que no existe prohibición para que los partidos políticos incorporen en su propaganda la imagen, nombre o voz de los servidores públicos que hayan emanado de dichas filas políticas, lo que apoya con la referencia de dos precedentes jurisdiccionales que no son aplicables al caso concreto, y los cuales, a su entender son interpretados de manera incorrecta.

Para sostener lo anterior, hace valer los motivos de inconformidad siguientes:

1. De conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos tienen como fines: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al poder público; por lo que cualquier otro propósito que sobrepasen dichas finalidades será contrario a las bases constitucionales.

2. El artículo 41 constitucional establece que la propaganda política-electoral deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas; y asimismo, que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral deberá suspenderse todo tipo de propaganda gubernamental, salvo las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Además, se prohíbe la promoción personalizada de los servidores públicos (nombre, voz o imagen de un funcionario); y que el uso y aplicación del erario serán bajo el principio de imparcialidad, y sin favorecer a una fuerza política dentro de la competencia electoral.

3. En la jurisprudencia 2/2009, con título: PROPAGANDA POLÍTICA LECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, se prevé que la prohibición de difundir o utilizar los programas de gobierno se dirige a los poderes públicos y los servidores de los mismos, razón por la cual, los partidos políticos pueden utilizar los programas de gobierno o

información de los mismos, en su propaganda, para fines del debate político y maximizar la libertad de expresión en una democracia moderna.

4. La autoridad responsable justifica de legal; la conducta denunciada, consistente en la inclusión del nombre e imagen personal del gobernador de Chiapas, en el contexto de la promoción que se le hace en los spots denunciados, sin embargo -refiere el apelante-, no es dable considerar que el precedente jurisdiccional en la jurisprudencia 2/2009 aluda a la imagen personal y a la promoción que se hace de un servidor público, pues si bien dicho criterio refiere que es válida la utilización de los programas e información de las políticas públicas en los promocionales de los partidos, ello no válida el mismo no valida que se pueda hacer una promoción personalizada de un servidor público como eje central de la propaganda política, pues ello podría significar que un servidor público pueda contar con un acceso permanente a tiempos del estado mexicano, para promover su imagen personal, desde un partido político. Aduce el actor que la promoción personal de la imagen del gobernador de Chiapas no es una finalidad constitucional otorgada al partido político denunciado.

5. Los promocionales denunciados difunden información de programas del Gobierno de Chiapas (educación ambiental y seguridad pública), así como palabras que aluden al primer "gobernador verde, Manuel Velasco", y enfatizan que "con el trabajo de Manuel Velasco el Partido Verde avanza", por lo que en concepto del apelante, se hace un abuso del derecho al

promover información relacionada con programas con motivo de la gestión de un gobierno; y permitir que un partido político, en el tiempo que le es asignado, posicione deliberadamente el nombre e imagen de un Gobernador, lo cual, atenta contra el sentido de las reglas de imparcialidad y promoción personalizada de los servidores públicos, lo cual podría encuadrar en la figura de "fraude a la ley"; razón por la cual, la promoción de la persona del Gobernador de Chiapas, como figura central, sobrepasa el derecho a difundir información de un gobierno en la propaganda de un partido político, porque esos promocionales podrían difundirse sin la inclusión del nombre e imagen del citado servidor público; y

6. No es aplicable el precedente del llamado caso "Marcelo Ebrard" (**expediente SUP-RAP-482/2012**), pues entre otras cuestiones, el precedente en cuestión trató de un mensaje emitido por el otrora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el que haciendo uso de su libertad de expresión llamó a votar por quien consideraba la mejor opción y que de lograr el triunfo sería parte del gobierno en un cargo específico, lo anterior en la pauta de campaña de una coalición electoral como parte de su propaganda en radio y televisión. En ese caso, si bien se denunció el uso indebido de la pauta por los partidos de la otrora Coalición "Movimiento Progresista", lo cierto es que el presunto uso indebido parte de que el referido exjefe de gobierno podría contravenir el principio de equidad e imparcialidad como servidor público. Por ende dicho precedente no guarda relación con los hechos que son objeto de la denuncia que originó la resolución que se impugna en esta vía.

Ahora bien, previo a dar respuesta a los planteamientos de la parte apelante, se estima necesario desarrollar los puntos que enseguida se exponen:

6. Estudio de fondo

Previo a dar respuesta a los planteamientos de la parte apelante, se estima necesario desarrollar los puntos que enseguida se exponen:

A. Promocionales denunciados (difusión e impactos)

La parte apelante no cuestiona la valoración de pruebas y los argumentos que expone el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para tener por demostrada la existencia, contenido y transmisión de los promocionales denunciados, mismos que, de manera particular, tienen la clave de identificación, período de vigencia, número de impactos y contenido textual, que enseguida se precisan:

| DENOMINACIÓN DEL MATERIAL | CLAVE | VIGENCIA | | IMPACTOS |
|----------------------------------|--------------|----------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| ERA NACIONAL | RA02396-13 | Inicio Transmisión 28/02/2014 | Última Transmisión 27/03/2014 | 26,441 |
| | RV01398-13 | | | 6,618 |

"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."

| DENOMINACIÓN DEL MATERIAL | CLAVE | VIGENCIA | | IMPACTOS |
|---------------------------|------------|--------------------|--------------------|----------|
| | | Inicio Transmisión | Última Transmisión | |
| SEGURIDAD NACIONAL | RA00207-14 | 28/03/2014 | 03/04/2014 | 5,209 |
| | RV00131-14 | | | 1,558 |

"Sabemos que para tu familia la seguridad es muy importante.

Chiapas es una de las primeras entidades en certificarse como comunidad segura.

Por eso el gobernador verde Manuel Velasco puso en marcha un nuevo modelo policial para que Chiapas continúe siendo una de las entidades más seguras del país.

Con el trabajo de Manuel Velasco el Partido Verde avanza."

| DENOMINACIÓN DEL MATERIAL | CLAVE | VIGENCIA | | IMPACTOS |
|---------------------------|------------|--------------------|--------------------|----------|
| | | Inicio Transmisión | Última Transmisión | |
| ESPECIES EN PELIGRO | RA02524-13 | 27/12/2013 | 20/03/2014 | 2,990 |
| ESPECIES EN PELIGRO R1 | RV01471-13 | | | 1,138 |

Voz femenina: "Chiapas es el estado con mayor diversidad de especies en el país.

Su protección y conservación son una prioridad. Claro ejemplo de ello es el programa que estableció nuestro primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel "El Güero" Velasco, para la conservación de especies en peligro como son: el zopilote rey, el tapir, el pavón, el loro nuca amarilla y la guacamaya roja; donde más de dos millones doscientos mil pesos son destinados a la protección de estos ejemplares.

Nuevamente el Partido Verde cumple. Yo soy Paulina y esto es México Verde.

Voz masculina (**Manuel Velasco Coello**): "Vamos a hacer que nuestro estado siga siendo el pulmón de México y Latinoamérica. Actualmente ocupamos el primer lugar de biodiversidad a nivel nacional y el cuarto a nivel mundial

Lo estamos haciendo al conciliar desarrollo económico con preservación y cuidado del medio ambiente. Lo que es bueno para la economía tiene que ser bueno para el medio ambiente.

[...]"

Tampoco se encuentran debatidas las afirmaciones de la responsable, en el sentido de que en los materiales de referencia se utiliza la imagen (versiones televisivas) y el nombre del mandatario chiapaneco, así como la mención de su encargo público; y asimismo, se incluyen alusiones al Partido Verde Ecologista de México (apreciándose en las versiones televisivas el emblema de ese instituto político).

En este sentido, al no haber sido controvertidas las cuestiones enunciadas, esta situación conlleva a considerar que las mismas deben permanecer firmes en la resolución controvertida.

B. Consideraciones de la resolución impugnada

De la lectura de la resolución INE/CG28/2014, se observa que al estudiar específicamente las conductas cuestionadas, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expone sustancialmente lo siguiente:

I. Promoción personalizada de servidores públicos a través de promocionales radiales y televisivos

Es infundado el procedimiento administrativo sancionador especial seguido contra Manuel Velasco Coello (*Gobernador Constitucional del estado de Chiapas*), y José Luis Sánchez García (*Director General del Instituto de Comunicación Social del estado de Chiapas*), 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; con apoyo en las consideraciones siguientes:

- > Del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte el régimen al que se encuentran sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno Federal, Estatal y Municipal con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.
- > La propaganda denunciada no fue emitida por un ente de

carácter gubernamental ni pagada con recursos públicos, elementos que resultan indispensables para actualizar la infracción en cuestión. Ello, porque los promocionales y programas en los que aparece y participa el Gobernador del estado de Chiapas fueron pautados por el Partido Verde Ecologista de México como parte de sus prerrogativas constitucionales y legales en radio y televisión; aunado a que un partido político nacional no puede considerarse como un poder o entidad pública, ya que las funciones que realiza son distintas a las que se atribuyen a los entes oficiales en las constituciones federal y/o locales.

- > Aunque en los promocionales y programas cuestionados se incluyen alusiones al Gobernador del estado de Chiapas, atento a sus características visuales y/o auditivas, así como a su contenido, no se desprende que su finalidad hubiera sido la promoción personalizada, con fines electorales, de dicho servidor público, en contravención a la hipótesis restrictiva contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política Federal.

- > En dicho material audiovisual no se aprecia mención alguna de que tal persona aspire a buscar un cargo de elección popular, se llame al voto a su favor, o bien, se aluda a alguna jornada comicial; y además, porque de la inclusión de los elementos alusivos a Manuel Velasco Coello (*Gobernador Constitucional del estado de Chiapas*), y de los encargos públicos que al día de hoy detenta, no se aprecia alguna

mención de que dicha persona aspire a buscar un cargo de elección popular. De ahí que no se considera que los materiales radiales y televisivos objeto de análisis, pudieran constituir propaganda personalizada a favor del citado servidor público.

- > Las normativas constitucional y legal en materia electoral federal no proscriben que los servidores públicos aparezcan en los materiales radiales y/o televisivos que los partidos políticos pautan, como parte de sus prerrogativas en medios electrónicos. Esto, porque la inclusión de tales sujetos en la propaganda política del Partido Verde Ecologista de México tiene como objetivo que tales organizaciones puedan dar a conocer ante la ciudadanía sus logros y sus propuestas, lo cual permite que cumplan con su función primordial de contribuir a la vida política de este país, y a su vez, brinda al colectivo la oportunidad de contrastar el cumplimiento de las propuestas que en su oportunidad los candidatos a un puesto de elección popular enarbolaron en el marco de una justa comicial, y que a la postre forman parte de los programas o políticas públicas implementados por los entes gubernamentales. Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia "PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL" y en la resolución dictada en el expediente SUP-RAP-482/2012.

- > También resulta aplicable el criterio que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-4/2014.

- > Los servidores públicos denunciados no transgredieron lo dispuesto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347, numeral 1, incisos el) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que no realizaron promoción personalizada al aparecer la imagen del Gobernador del estado de Chiapas, nombre y voz en los promocionales de radio y televisión que fueron pautados como parte de las prerrogativas de acceso al tiempo del Estado en radio y televisión a que tiene derecho el Partido Verde Ecologista de México; y por ello, se declara infundado el Procedimiento Especial Sancionador de mérito.

II. Presunto uso indebido de las prerrogativas en radio y televisión por parte del Partido Verde Ecologista de México

Se declara infundado el procedimiento administrativo sancionador especial incoado contra el 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; con apoyo en los razonamientos siguientes:

- > Aun cuando en los materiales objeto del presente procedimiento se incluyó el nombre, imagen (versiones televisivas), y voz del Gobernador del estado de Chiapas, así como la mención al encargo público que hoy día desempeña, dicha aparición no constituyó propaganda personalizada a favor de tal servidor público. Esto es así, porque no existe una disposición normativa expresa que proscriba la aparición de servidores públicos en los promocionales que pautan los partidos políticos como parte de sus prerrogativas en medios electrónicos.

- > Javier Corral Jurado arguye un ejercicio abusivo del derecho que tiene el Partido Verde Ecologista de México, para capitalizar los logros de los gobiernos encabezados por quien fuera su candidato a un puesto de elección popular, en razón de que se presenta al Gobernador del estado de Chiapas como personaje central de la acción que se pretende informar.

- > No advertía que la difusión de los materiales denunciados rebasara los límites de la normativa comicial federal, y por tanto, pudiera considerarse como un ejercicio abusivo por parte del Partido Verde Ecologista de México, pues:
 - La difusión de tales materiales no implicó la promoción personalizada del Gobierno del Estado de Chiapas, puesto que no se configura violación alguna al artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del Partido Verde Ecologista de México.

- Los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales (artículo 36 del Reglamento de Radio y Televisión en materia Electoral), y en el presente caso, el Partido Verde Ecologista de México utilizó sus prerrogativas constitucionales y legales de acceso a radio y televisión para la difusión de los materiales denunciados.
- > Los elementos visuales y auditivos de los materiales objeto del presente procedimiento, le permitían afirmar que se buscó difundir entre la ciudadanía los logros y acciones realizados por un gobierno local encabezado por quien fuera un candidato del Partido Verde Ecologista de México; esto, en concordancia con lo señalado en la jurisprudencia 2/2009, y los documentos básicos de ese instituto político (cuyos preceptos se destacan en la resolución impugnada).
- > Se carece de algún elemento objetivo para afirmar que el Gobernador del estado de Chiapas tenga la intención de contender en las próximas elecciones federales a ocupar un cargo público. Luego, no se advertía que la difusión de tales contenidos auditivos y audiovisuales, pudiera constituir la supuesta infracción aludida.
- > Si bien es cierto la figura del Gobernador del estado de Chiapas adquiere un papel preponderante en los materiales cuestionados, ello no implica una transgresión al artículo 134 Constitucional (como ya se dijo), pues es apegado a derecho que los partidos políticos incluyan personajes relevantes que

se desempeñan como servidores públicos en sus programas y mensajes, ya que pueden capitalizar frente a la ciudadanía los logros de las administraciones emanadas de los candidatos que en su momento postularon a un puesto de elección popular, y cuyo encargo lograron.

- > De allí que, el análisis conjunto de las circunstancias expuestas con antelación, permitan afirmar que la difusión de los materiales objeto del presente procedimiento, en modo alguno se realizó rebasando los límites previstos en la normativa comicial federal, ni mucho menos se hizo en forma abusiva, como lo refiere Javier Corral Jurado.

C. El precedente invocado

Esta Sala Superior advierte que el sentido de la resolución ahora impugnada se sustentó en el precedente que enseguida se detalla:

En sesión pública celebrada el dos de abril del año que transcurre, esta Sala Superior resolvió el expediente identificado con la clave SUP-RAP-4/2014, formado con el recurso de apelación presentado por el Partido de la Revolución Democrática para impugnar la resolución CG400/2013, mediante la cual, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral declaró infundado el procedimiento administrativo sancionador especial iniciado con la denuncia presentada, entre otros, contra el Gobernador del Estado de Chiapas y el Partido Verde

Ecologista de México, en razón de que éste había utilizado sus prerrogativas en radio y televisión, para difundir un promocional intitulado "Era Nacional" en el cual aparece el nombre, cargo e imagen del servidor público estatal denunciado.

En dicha ejecutoria, este órgano jurisdiccional, por unanimidad de votos, confirmó la determinación entonces impugnada.

Así, en relación con la difusión del promocional con título "Era Nacional" (*cuya posterior difusión es motivo de examen en la resolución ahora impugnada*), en el que aparece el gobernador Manuel Velasco Coello, se consideró fundamentalmente lo siguiente:

- > Si bien, dicho promocional contiene elementos personales del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello, tales como imágenes en diversos actos públicos (en la versión televisiva) y nombre, así como su cargo; no existen elementos para concluir que el objetivo preponderante del promocional sea la promoción personalizada del mismo, pues por un lado, se trata de pautas de un partido político y no de espacios contratados o adquiridos por el gobierno estatal o el titular del ejecutivo; y por el otro, se refieren a lo que puede 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, aun cuando se

hubiera ocupado la totalidad de las pautas del partido en un período determinado, pues su contenido es coincidente con los programas y principios del partido. De ahí que no se trata del ideario personal del titular del Poder Ejecutivo del Estado.

- > El Partido Verde Ecologista de México fue quien solicitó la transmisión de tales materiales, en ejercicio de su derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, establecido constitucionalmente. En la especie, dicho partido político "capitaliza" a su favor la figura del citado gobernador, aunado a que el contenido del promocional alude a ciertos programas de gobierno que coinciden con el ideario de dicho partido político, como parte de un debate público que sostiene para conseguir en el electorado un mayor número de adeptos o simpatizantes.

- > La Sala Superior ha sostenido reiteradamente, como lo 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 electoral, siempre que se abstengan de utilizar recursos públicos para ese propósito.

- > El contenido del promocional de que se trata sirve a un fin legítimo, en cuanto que una de las finalidades de los partidos

políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática.

- > El promocional se ajusta a dicha finalidad, al presentar a la sociedad la imagen de un gobernador postulado por el Partido Verde Ecologista de México, el cual está comprometido con ciertas políticas públicas coincidentes con el Programa de Acción, Declaración de Principios y Estatutos de dicho partido, lo cual se traduce en un posicionamiento político para que sea valorado y discutido por la sociedad, con las consecuencias favorables o desfavorables que ello trajera aparejado. Ello, conforme a la jurisprudencia con rubro: PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.

- > Con base en lo anterior, se precisa que esta Sala Superior ha sostenido que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos, así como de la actuación de los gobiernos, son susceptibles de ser empleados por los partidos políticos y los candidatos, siempre que se abstenga de emplear recursos públicos para tal fin.

- > Con ello, además, se consideró que también se maximiza la libertad de expresión e información en el contexto del debate público.

D. Marco jurídico aplicable

En la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, el Órgano Revisor de la Constitución 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.¹ Dicho 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 entonces Instituto Federal Electoral (*hoy sustituido por el Instituto Nacional Electoral*) como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la Base III del artículo 41 constitucional, los partidos políticos nacionales tienen reconocido el derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; y el Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo

¹ 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".

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 Apartado A de la citada Base III, y a lo que establezcan las leyes.

El referido apartado A establece, entre otros aspectos, los siguientes:

- i. A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto 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.
- ii. 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 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;
- iii. Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

- iv. 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.

Ahora, los partidos políticos se encuentran reconocidos constitucionalmente en el orden jurídico mexicano.² En la primera parte de la Base 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 siete³, 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 reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público, las funciones y finalidades que tienen constitucionalmente asignadas, así

² 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.

³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos noventa y siete.

como el papel que están llamados a cumplir en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho,⁴ hace necesario conferir al Estado la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo y de proporcionar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción destinada a recabar la adhesión ciudadana.⁵

Los partidos políticos son entidades de interés público que, con arreglo a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 constitucional tienen conferidos determinados fines constitucionales:

- > Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- > Contribuir a la integración de los órganos de representación política:
- > 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 y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

⁴ 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."

⁵ 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.

La difusión de su ideario político en los medios de comunicación social, como lo son la radio y la televisión, constituyen una de las formas que permiten a los partidos políticos alcanzar dichos fines, ya sea durante las campañas electorales o fuera de ellas.

En términos generales, la Sala Superior ha distinguido dos tipos de propaganda que pueden realizar los partidos políticos, la propaganda electoral y la propaganda política.

Al respecto, cabe señalar que desde la resolución del expediente SUP-RAP-198/2009, esta Sala Superior ha sostenido que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas; en tanto que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido o candidato, un programa o unas ideas. Es decir, en términos generales, la propaganda política es la que se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto que la propaganda electoral es la que se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en el proceso para aspirar al poder.

Con relación a la propaganda electoral, la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base III, Apartado A y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los

diversos 38, párrafo 1, incisos a) y u), 49, párrafos 1 y 2 y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha llevado a Sala Superior a sostener que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los tiempos en radio y televisión que les son asignados por el Instituto Federal Electoral para difundir su propaganda electoral y, por ende, no deben utilizar dichos espacios para promocionar la imagen de candidatos postulados o registrados por otros institutos políticos o coaliciones.⁶

Por otro lado, con relación a la propaganda política, el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso g), de la Constitución Política Federal, establece que cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley.

Vinculado con lo anterior, cabe señalar que; el artículo 36, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*vigente al momento de la comisión de los hechos denunciados*), dispone que es derecho de los partidos políticos nacionales acceder a las prerrogativas (*como lo es el acceso a tiempos en radio y televisión*) en los términos de lo establecido en el artículo 41 constitucional. A su vez, el artículo 38, párrafo 1, incisos a), p) y q), del citado código

⁶ Véase: Tesis XVIII/2013, con rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO DEBEN UTILIZAR LOS TIEMPOS QUE LES SON ASIGNADOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES", en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 13, 2013*, pp. 113 y 114.

electoral, dispone que los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; y que su propaganda política o electoral se abstendrá de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas, así como de utilizar símbolos religiosos o expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso. En la actualidad, dichas disposiciones están previstas en los artículos 23, párrafo 1, inciso d), y 25, párrafo 1, incisos a), o) y p), de la Ley General de Partidos Políticos.

Si se toma en cuenta que la propaganda política de un partido político tiene como objetivo principal difundir su postura ideológica, tal circunstancia implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada a la imagen del partido político y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos (*declaración de principios y programa de acción*). Por tal razón, la difusión de cualquier tipo de propaganda política implica, por lo menos, un *elemento sustancial*, que se relaciona con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule un partido político identificado (*denominación, emblema y el color o colores que lo caractericen*).

La ausencia del elemento citado implicaría un uso indebido de la pauta por parte del partido político, dado que la propaganda

política incumpliría con el objetivo de difundir contenidos de carácter ideológico.

Por lo tanto, de la interpretación sistemática de lo previsto en los artículos 41, Bases I y III, Apartado A, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, párrafo 1, inciso b); 26; 27, párrafo 1, inciso a); 36, párrafo 1, inciso c), y 38, párrafo 1, incisos a), p) y q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (disposiciones correlativas a las establecidas en los artículos 23, párrafo 1, inciso d); y 25, párrafo 1, incisos a), o) y p); 37, párrafo 1, inciso b); 38; y 39, párrafo 1, inciso a); de la Ley General de Partidos Políticos), se desprende que uno de los objetivos de la propaganda política que transmiten los partidos políticos al disfrutar de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión estriba en la difusión de su postura ideológica, lo que se alcanza si la propaganda en cuestión reúne algún *elemento sustancial* que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico, social y demás, que postule un partido político plenamente identificado (denominación, emblema, etcétera).

Lo anterior es congruente con la jurisprudencia, de rubro: PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS

PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.⁷

En efecto, la difusión de los programas de gobierno en la propaganda política de un partido político es factible, en tanto el mensaje colme el elemento sustancial, mediante la identificación clara y precisa del partido político que difunde la publicidad, y de su postura ideológica en torno al programa de gobierno.

E. Estudio de la constitucionalidad de los promocionales denunciados

Tesis principal de la sentencia

Esta Sala Superior considera que, dado que el derecho a la libertad de expresión tiene una posición fundamental en el funcionamiento de las democracias deliberativas y plurales, dada su dimensión social que fomenta la libre circulación y discusión de las ideas y teniendo en cuenta que se está frente al ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido por un partido político —una entidad de interés público reconocida constitucionalmente—, consistente en usar de manera permanente los medios de comunicación social y, en particular, el tiempo establecido en radio y televisión para los partidos, **la difusión de los promocionales denunciados está protegida**

⁷ Jurisprudencia 2/2009, consultable en las páginas 583 y 584 de la *Compilación 1997-2013 de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1.

constitucional y convencionalmente, dado su contenido y el contexto particular en que fueron difundidos.

Lo anterior, en el entendido de que **(i)** los derechos no son, en general, absolutos, y **(ii)** los partidos políticos no pueden válidamente, so pretexto del ejercicio del derecho constitucional mencionado, difundir propaganda personalizada (artículo 134, párrafo octavo, constitucional) o de forma caprichosa e irrazonable al margen de los parámetros constitucionales, ya que, de ser así, se violaría la normativa constitucional, mediante un **fraude a la Constitución**, en concreto al artículo 41 constitucional, en cuanto que no es válido servirse de normas constitucionales para lograr con ellas finalidades que no son las previstas por el Poder Constituyente, o bien un **abuso del derecho**.

Consecuentemente, los agravios hechos valer por el apelante son **infundados**.

Lo anterior es así, por lo siguiente:

Si bien es cierto que los promocionales bajo escrutinio constitucional contienen elementos personales relacionados con el ciudadano Manuel Velasco Coello, actual titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, tales como imágenes en diversos actos públicos (en la versión televisiva) y nombre, así como su cargo, también lo es que no existen elementos suficientes para concluir que el objetivo preponderante de tales promocionales, precisamente haya sido la promoción

personalizada de dicha persona, 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” o acciones 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, en virtud de que el contenido de dicho material coincide con los programas y principios del partido, tal y como se resalta en los dispositivos transcritos en las páginas 48 a 53 de la resolución impugnada.

En efecto, el Partido Verde Ecologista de México fue la entidad que solicitó la transmisión de los materiales bajo estudio en ejercicio de su derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, establecido a su favor en el artículo 41, Base III, de la Constitución Política Federal.

Lo anterior, dado que, como se señaló, del contenido del núcleo de los mensajes, cuya transcripción ha sido reproducida con antelación, se observa que el Partido Verde Ecologista de México (*del cual se incluyen inequívocas referencias*) emplea a su favor la figura del gobernador del Estado al que califica como: “*el gobernador verde Manuel Velasco*” o el “*primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel ‘El Güero’ Velasco [...]*”; pues dicho partido político fue uno de los institutos que se coaligaron para postular a 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 posicionarse en la ciudadanía y conseguir un mayor número de adeptos o simpatizantes.

En efecto, el Programa de Acción, la Declaración de Principios, así como los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México 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. Esta situación queda en relieve en la propia resolución impugnada, misma que incorpora una transcripción de la normativa partidista relevante.

Al respecto, como se destacó, 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.

Es preciso señalar que, si bien, la resolución impugnada invoca el recurso de apelación SUP-RAP-482/2012, relativo al denominado caso “Marcelo Ebrard”, ello obedece a que en dicho precedente, esta Sala Superior sostuvo que la imagen de la ciudadanía respecto de los servidores públicos y los gobiernos identificados con una fuerza política forman parte del acervo que puede utilizarse por los partidos políticos. Por ende, lo alegado por el actor, en el sentido de que dicho precedente no es aplicable al caso, es inexacto, pues las razones de su inconformidad las apoya en las diferencias de los hechos particulares que corresponden a cada caso, aspecto que resulta irrelevante, dado que, en el caso, la aplicabilidad del criterio deriva de aspectos sustanciales, no accidentales.

Derivado de los fines conferidos constitucionalmente a los partidos políticos en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, constitucional, es dable considerar que el contenido de los promocionales de que se trata sirve a un fin legítimo, en cuanto que una finalidad de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática.

Del contenido de los promocionales en estudio se advierten elementos para considerar que uno de los objetivos principales del Partido Verde Ecologista de México, al difundir los materiales de audio y video denunciados, fue presentar a la sociedad la imagen de un gobernador postulado por esa fuerza política, quien —según los promocionales bajo estudio— está comprometido con ciertas políticas públicas y acciones en temas de interés general coincidentes con el Programa de

Acción, la Declaración de Principios y los Estatutos del propio partido político, 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.

Por lo tanto, contrario a lo sostenido por la parte apelante, esta Sala Superior estima que es aplicable, al caso, la jurisprudencia, de rubro: PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, en razón de que las políticas públicas implementadas por el Gobernador del Estado de Chiapas, de acuerdo con dichos promocionales, en temas como el cuidado del medio ambiente que concuerdan con los principios, planes e ideas que postula el partido político en su documentos básicos, así como otros temas de interés general, como la seguridad pública, situación que, precisamente bajo el amparo de la mencionada jurisprudencia⁸, permite al partido político hacer uso de ello para fomentar el debate público.

⁸ **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**- De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les

De igual forma, esta Sala Superior ha sostenido, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es preciso maximizar la libertad de expresión e información en el contexto del debate público.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior, la jurisprudencia, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.⁹

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido el criterio —que la Sala Superior del Tribunal

concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político. (*Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, pp. 584-584).

⁹ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**- El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados (*Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, pp. 428-430).

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*).

Igualmente, la Corte Interamericana 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 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.¹⁰

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

¹⁰ Caso "La última tentación de Cristo", Olmedo Bustos y otros vs. Chile.

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

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, 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, pues no hay elementos suficientes para considerar que su difusión, por sí misma, constituya una promoción personalizada del titular del gobierno del Estado de Chiapas.

En efecto, en el caso, no se actualiza un uso indebido de las pautas de los partidos políticos, ya que el contenido de los promocionales denunciados, a saber, “Era Nacional”, “Especies en Peligro” y Seguridad Nacional”, en sus versiones tanto de audio como de video, abordan temáticas relativas a las políticas públicas implementadas, según se dice, por el gobernador en temas de educación ambiental y la conservación del medio ambiente, que concuerdan con los principios, planes e ideas que postula el partido político en su documentos básicos, así como acciones en materia de seguridad y de un nuevo modelo policial, que constituyen temas de interés general.

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 y, consecuentemente, no puede ser válida la conducta que actualice un **fraude a la Constitución** o un **abuso del derecho**, en la inteligencia de que el presente análisis sólo se circunscribe a los promocionales denunciados, los cuales fueron difundidos en cierta y determinada temporalidad, a saber, del veintiocho de febrero al veintisiete de marzo de dos mil catorce.

En las condiciones indicadas, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable, al emitir la resolución materia de impugnación, cumplió con el principio de legalidad (fundamentación y motivación) y congruencia.

Consecuentemente, al resultar infundados los agravios expuestos por el apelante, procede confirmar la resolución **INE/CG28/2014**.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma**, en la materia de la impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE: personalmente a la parte actora y al tercero interesado, en el domicilio que para tal efecto señalan en sus escritos de demanda y comparecencia, respectivamente; por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con previsto en los artículos 26, párrafos 3; 27; 28; 29, párrafo 5; y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como 102, 103, 106 y 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

Así, por **mayoría** de votos, con el voto en contra de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y del Magistrado Manuel González Oropeza, quienes formulan voto particular conjunto, así como del Magistrado Constancio Carrasco Daza, quien formula voto particular, lo resolvieron los Magistrados que

integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Subsecretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GABRIEL MENDOZA ELVIRA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA Y EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON RELACIÓN A LA SENTENCIA RECAIDA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-74/2014.

Con fundamento en lo dispuesto en el último párrafo del artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos voto particular, en virtud de disentir del criterio adoptado por la mayoría, en el sentido de confirmar la resolución **INE/CG28/2014**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de veintiuno de mayo de dos mil catorce, mediante la cual, declara infundado el procedimiento administrativo especial incoado contra Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas y otros.

Al respecto, consideramos que en el asunto resuelto por la mayoría, al abordar el marco jurídico en que se sustenta la decisión, necesariamente debían implicarse los contenidos jurídicos y el alcance de la prohibición constitucional establecida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, pues la presentación de las denuncias primigenias tuvieron sustento precisamente en la posible violación de este mandato.

Si bien, como lo ha resuelto la mayoría, la propaganda política de un partido político debe contener, al menos, un elemento sustancial, que se relaciona con los principios ideológicos, de

carácter político, económico y social que postule la entidad de interés público de que se trate; tal situación, en modo alguno, justifica la inclusión en la propaganda política del nombre, la imagen y voz de un servidor público, debido a que el núcleo de la propaganda tendría que ceñirse fundamentalmente al partido político y sus postulados ideológicos, lo que por sí mismo haría prescindible la referencia de servidores públicos.

Con esta visión, estimamos que los contenidos de la propaganda de los partidos políticos no es ilimitada, pues deben ajustarse a las propias reglas que derivan del ordenamiento constitucional.

Para sostener lo anterior, cabe señalar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos séptimo y octavo, dispone:

“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.

[...].”

En el párrafo séptimo de este precepto constitucional se encuentra contenido como principio el que los servidores públicos deben conducirse con imparcialidad en el desempeño de sus actividades.

Por otro lado, se advierte que el párrafo octavo contiene una norma prohibitiva impuesta a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.

Ahora bien, la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 41, Bases I y III, Apartado A; y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lleva a sostener que la propaganda de los partidos políticos que se difunda dentro o fuera de los procesos electorales, ya sea electoral o política, en modo alguno podría contener el nombre, la imagen, la voz o algún símbolo relacionado con un servidor público, como lo considera la mayoría, ya que una acción de este tipo sería incompatible con los fines constitucionales que se reconocen a los partidos políticos, aunado a que sería indebido el uso de una pauta en radio y televisión que transmita propaganda partidista en la que

aparezca el nombre, la imagen o la voz de un servidor público, por ser contraria al principio constitucional que así lo prohíbe. Estimar que los partidos políticos pueden incluir el nombre, la imagen o la voz de un servidor público en la propaganda que transmitan en radio y televisión, en nuestro concepto, desvirtuaría el ejercicio del derecho que tienen los partidos políticos al uso permanente de tiempos en estos medios de comunicación social, puesto que desde el orden constitucional, como principio, se dispone que cualquier servidor público tienen vedada la posibilidad de que se difunda propaganda en la que aparezca su nombre, imagen o voz.

C. Estudio de los agravios del actor

En su escrito de demanda, el actor hace valer que la jurisprudencia "*PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL*", no permite que en un promocional de un partido político aparezca la imagen o voz de un servidor público, bajo el argumento de que es emanado de sus filas y que su actitud es acorde con los postulados del partido, como eje central de la propaganda política, pues ello podría significar que un servidor público cuente con un acceso permanente a tiempos del estado mexicano, para promover su imagen personal desde un partido político; razón por la cual, la promoción personal de la imagen del gobernador de Chiapas no es una finalidad constitucional otorgada al partido político denunciado.

En nuestra opinión, resulta **fundado** dicho agravio, porque los promocionales denunciados resultan contrarios a la prohibición que, como principio, se impone a todo servidor público –como lo es Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas– de difundir su nombre, imagen, voz o algún símbolo con el cual se le identifique.

Luego, estamos convencidos de que al haberse difundido el nombre, la imagen y voz del referido servidor público en la propaganda política del Partido Verde Ecologista de México, entonces, dicha entidad de interés público hizo un uso indebido de sus tiempos en radio y televisión y con ello, también incumplió con sus fines constitucionales.

Para poner en relieve lo anterior, lo conducente habría sido realizar un análisis integral de los mensajes cuestionados, en sus versiones en audio y en video, a fin de resaltar los momentos que la propaganda política del Partido Verde Ecologista de México difunde el nombre, la imagen y voz de Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, en contravención al principio contenido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, como enseguida se expone:

1. Promocional “Era Nacional” (duración 20 segundos):

Audio: Durante seis segundos (*segmento 3*) que representan el 30% de la duración total, se hace alusión al cargo y al

nombre del funcionario estatal, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

| No. | AUDIO (RA02396-13) | SEGMENTO |
|-----|--|-----------------------------|
| 1 | “Chiapas es el único estado en el que se imparte educación con responsabilidad ambiental.” | 0:01 – 0:05 segundos |
| 2 | “Más de un millón de alumnos en todos los niveles aprenderán a respetar los ecosistemas.” | 0:05 – 0:11 segundos |
| 3 | “ Con el trabajo del primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello [...] | 0:11 – 0:17 segundos |
| 4 | [...] el Partido Verde está en marcha.” | 0:18 – 0:20 segundos |

Video: Por otro lado, la versión en video del promocional presenta la imagen del Gobernador de Chiapas durante diez segundos (*segmentos 3, 4, 6, 7, 8 y 9*), es decir, durante el 50% del total del tiempo, como enseguida se muestra:

| No. | IMAGEN (RV01398-13) | SEGMENTO |
|-----|--|--|
| 1 |  | “Chiapas es el único estado...” (0:00 – 0:01 segundos) |
| 2 |  | “Chiapas es el único estado en el que se imparte educación con responsabilidad...” (0:02 – 0:04 segundos) |

| No. | IMAGEN (RV01398-13) | SEGMENTO |
|-----|--|--|
| 3 |  | <p>“...ambiental.” (0:04 – 0:06 segundos)</p> |
| 4 |  | <p>“Más de un millón de alumnos en todos los niveles aprenderán...” (0:06 – 0:09 segundos)</p> |
| 5 |  | <p>“...a respetar los ecosistemas.” (0:09 – 0:11 segundos)</p> |
| 6 |  | <p>“Con el trabajo del primer gobernador...” (0:12 – 0:13 segundos)</p> |

| No. | IMAGEN (RV01398-13) | SEGMENTO |
|-----|--|--|
| 7 |  | <p>“...verde en el estado de...” (0:14 – 0:15 segundos)</p> |
| 8 |  | <p>“Chiapas, Manuel...” (0:15 – 0:16 segundos)</p> |
| 9 |  | <p>“...Velasco Coello, el...” (0:16 – 0:17 segundos)</p> |
| 10 |  | <p>“...Partido Verde está en marcha.” (0:17 – 0:20 segundos)</p> |

2. Promocional “Seguridad Nacional” (duración 20 segundos):

Audio: Durante nueve segundos, que representan un 45% de la duración total, se escucha el cargo y nombre del servidor

público de que se trata (*segmentos 3 y 4*), como enseguida se expone:

| No. | AUDIO (RA00207-14) | SEGMENTO |
|-----|---|----------------------|
| 1 | "Sabemos que para tu familia la seguridad es muy importante." | 0:01 – 0:03 segundos |
| 2 | "Chiapas es una de las primeras entidades en certificarse como comunidad segura." | 0:03 – 0:07 segundos |
| 3 | "Por eso el gobernador verde Manuel Velasco puso en marcha un nuevo modelo policial para que Chiapas continúe siendo una de las entidades más seguras del país." | 0:08 – 0:16 segundos |
| 4 | "Con el trabajo de Manuel Velasco [...] | 0:16 – 0:17 segundos |
| 5 | [...] el Partido Verde avanza." | 0:18 – 0:20 segundos |

Video: Por otra parte, en la versión en video del promocional, se observa que la imagen del Gobernador del Estado de Chiapas aparece de manera exclusiva durante dos segundos (*imagen 3*), lo que representan el 10% del total del promocional; y durante cinco segundos, es decir, el 25% del total del mensaje, conjuntamente con el emblema del Partido Verde Ecologista de México (*imagen 5*). Lo anterior pone en relieve que la imagen del servidor público de referencia aparece durante siete segundos, que significan el 35% del total del promocional, como enseguida se muestra:

| No. | IMAGEN (RV00131-14) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|---------------------|----------------|
|-----|---------------------|----------------|

| No. | IMAGEN (RV00131-14) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|---|
| 1 |  | <p>“Sabemos que para tu familia la seguridad es muy importante.” (0:00 – 0:03 segundos)</p> |
| 2 |  | <p>“Chiapas es una de las primeras entidades en certificarse como comunidad segura. Por eso...” (0:04 – 0:07 segundos)</p> |
| 3 |  | <p>“Por eso el gobernador verde Manuel Velasco...” (0:08 – 0:10 segundos)</p> |
| 4 |  | <p>“...puso en marcha un nuevo modelo policial para que Chiapas ...” (0:11 – 0:13 segundos)</p> |
| 5 |  | <p>“...continúe siendo una de las entidades más seguras del país. Con el trabajo de Manuel Velasco...” (0:14 – 0:18 segundos)</p> |

| No. | IMAGEN (RV00131-14) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|---|
| 6 |  | “...el Partido Verde avanza.” (0:18 – 0:20 segundos) |

3. Programa “Especies en Peligro” (duración 70 segundos):

Audio: Durante los primeros setenta segundos que se controvierten, se hace referencia al nombre de Manuel Velasco durante cinco segundos (*segmento 2*) que significan el 7.14% de ese gran total; y además, se escucha la voz de Manuel Velasco durante veintinueve segundos, los cuales significan el 41.42% del promocional (*segmentos del 7 al 9*), tal y como a continuación se muestra:

| No. | AUDIO (RA02524-13) | SEGMENTO |
|-----|--|----------------------|
| 1 | Voz femenina: “Chiapas es el estado con mayor diversidad de especies en el país. Su protección y conservación son una prioridad.” | 0:05 – 0:11 segundos |
| 2 | Voz femenina: “Claro ejemplo de ello es el programa que estableció nuestro primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel ‘El Güero’ Velasco [...]” | 0:12 – 0:17 segundos |
| 3 | Voz femenina: “[...] para la conservación de especies en peligro como son: el zopilote rey, el tapir, el pavón, el loro nuca amarilla, y la guacamaya roja [...]” | 0:18 – 0:25 segundos |
| 4 | Voz femenina: “[...] donde más de dos millones doscientos mil pesos son destinados a la protección de estos ejemplares.” | 0:26 – 0:31 segundos |
| 5 | Voz femenina: “Nuevamente el Partido Verde cumple. Yo soy Paulina y esto es México Verde.” | 0:31 – 0:35 segundos |
| 6 | Voz masculina: “Así es Paulina, amigos del auditorio.” | 0:36 – 0:38 segundos |
| 7 | Voz masculina: “Manuel Velasco, Gobernador Verde de Chiapas, nos comenta:” | 0:38 – 0:41 segundos |

| No. | AUDIO (RA02524-13) | SEGMENTO |
|-----|--|----------------------|
| 8 | Voz masculina (Manuel Velasco Coello): “Vamos a hacer que nuestro estado siga siendo el pulmón de México y Latinoamérica. Actualmente ocupamos el primer lugar de biodiversidad a nivel nacional y el cuarto a nivel mundial. | 0:42 – 0:55 segundos |
| 9 | Voz masculina (Manuel Velasco Coello): “Lo estamos haciendo al conciliar desarrollo económico con preservación y cuidado del medio ambiente. Lo que es bueno para la economía tiene que ser bueno para el medio ambiente.” | 0:56 – 1:09 segundos |

Video: Por otro lado, de los setenta segundos que dura la versión en video que se cuestiona, se observa que durante veintisiete segundos (*imágenes de la 9 a la 14*), que significan el 38.57% del total, aparece el Gobernador de Chiapas, debiéndose resaltar que dentro de esta temporalidad, durante trece segundos aparece de manera exclusiva (18.57%), y, durante catorce segundos (20%), aparece junto con el emblema del Partido Verde Ecologista de México, y en esta fase es cuando el servidor público hace uso de la voz para hablar sobre la biodiversidad en la entidad, y la conciliación entre el desarrollo económico con la preservación y el cuidado del medio ambiente, como a continuación se expone:

| No. | IMAGEN (RV01471-13) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|--|
| 1 |  | Introducción con música (0:01 – 0:04 segundos) |

| No. | IMAGEN (RV01471-13) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|---|
| 2 |  | <p>“Chiapas es el Estado con mayor diversidad de especies en el país...” (0:05 – 0:09 segundos)</p> |
| 3 |  | <p>“...su protección y conservación son una prioridad.” (0:08 – 0:11 segundos)</p> |
| 4 |  | <p>“Claro ejemplo de ello es el programa que estableció nuestro primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel ‘El Güero’ Velasco...” (0:12 – 0:17 segundos)</p> |
| 5 |  | <p>“... para la conservación de especies en peligro como son: el zopilote rey, el tapir, el pavón, el loro nuca amarilla, y la guacamaya roja ...” (0:18 – 0:25 segundos)</p> |
| 6 |  | <p>“... donde más de dos millones doscientos mil pesos son destinados a la protección de estos ejemplares.” (0:26 – 0:31 segundos)</p> |

| No. | IMAGEN (RV01471-13) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|---|
| 7 |  | <p>“Nuevamente el Partido Verde cumple. Yo soy Paulina y esto es México Verde.” 0:32 – 0:36 segundos</p> |
| 8 |  | <p>Animación 0:37 – 0:41 segundos</p> |
| 9 |  | <p>“Vamos a hacer que nuestro estado siga siendo el pulmón de México y Latinoamérica. Actualmente ocupamos el primer lugar de biodiversidad a nivel nacional y el cuarto a nivel mundial.” (0:42 – 0:55 segundos)</p> |
| 10 |  | <p>“Lo estamos haciendo al conciliar desarrollo eco...” (0:56 – 0:59 segundos)</p> |
| 11 |  | <p>“...nómico, con preservación y cuidado del medio ambien...” [0:59 – 1:02 segundos]</p> |

| No. | IMAGEN (RV01471-13) | AUDIO/SEGMENTO |
|-----|--|--|
| 12 |  | <p>“...te. Lo que es bueno para la economía...” (1:03 – 1:06 segundos)</p> |
| 13 |  | <p>“... tiene que ser bueno para el medio ...” (1:07 – 1:08 segundos)</p> |
| 14 |  | <p>“... ambiente.” (1:08 – 1:09 segundos)</p> |

Con lo anterior, a nuestro juicio, queda en relieve que los tres promocionales, en su versión en audio y video, incluyen el nombre y la imagen de Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas, y además, el identificado como “Especies en Peligro”, incluye la voz del citado servidor público.

La incorporación de estos elementos en la propaganda política del Partido Verde Ecologista de México, sin lugar a dudas, infringe la prohibición que la constitución impone a todo servidor público, como lo es Manuel Velasco Coello, por ser Gobernador del Estado de Chiapas; y de ahí, que ello nos lleve a considerar

que el citado partido político incumplió con sus fines constitucionales, por haber utilizado en forma indebida sus prerrogativas constitucionales y legales de acceso a radio y televisión para difundir los tres promocionales que han sido examinados.

Si bien los partidos políticos tienen el derecho de determinar libremente el contenido de sus materiales (artículo 36 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral), en el presente caso, observamos que el Partido Verde Ecologista de México utilizó en forma indebida los tiempos a que tiene derecho en la radio y la televisión, en razón de que por conducto de su propaganda política se difundió, a nivel nacional, la imagen, el nombre y la voz de Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas.

Por las razones antes expuestas, estimamos que debió considerarse que le asistía la razón al actor cuando afirma que el Partido Verde Ecologista de México, sobrepasó sus fines constitucionales encomendados, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al poder público; pues la difusión de su propaganda política en los tiempos a que tiene derecho en la radio y televisión, pasó por alto la restricción que el párrafo octavo del artículo 134 del Pacto Federal impone a cualquier servidor público.

Con este panorama, estamos convencidos de que la parte actora tenía la razón cuando afirma que la resolución controvertida realiza una indebida interpretación de la jurisprudencia “PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL”, en razón de que dicho criterio: **a)** Está construido sobre la difusión de la propaganda que difunden los partidos políticos durante las campañas electorales; **b)** Sólo hace permisible la inclusión de los programas de gobierno en la propaganda política electoral, en tanto que son el resultado del ejercicio de las políticas públicas, y cuyo contraste por los demás partidos sirve para fomentar el debate político; y **c)** En modo alguno, puede servir de apoyo para considerar jurídicamente aceptable la inclusión en la propaganda de los partidos políticos del nombre, imagen y voz de un servidor público.

Por lo tanto, desde nuestra postura, la jurisprudencia antes mencionada no hace jurídicamente sostenible la inclusión del nombre, la imagen y voz de Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas, dentro de los contenidos de la propaganda política del Partido Verde Ecologista de México.

Por las razones anteriores, es que llegamos a la conclusión de que el Partido Verde Ecologista de México transgredió lo previsto en el 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, 2, y 342, numeral 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber realizado un uso indebido de sus prerrogativas constitucionales y legales en radio y televisión, dado que al difundir su propaganda política se apartó de sus fines constitucionales, al incluir el nombre, la imagen y voz de un servidor público.

Es de agregar que la Sala Superior ha sostenido, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es preciso maximizar la libertad de expresión e información en el contexto del debate público.

Lo anterior se sustenta en lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política Federal, el cual establece, en su párrafo 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 el propio ordenamiento constitucional establece; en su párrafo 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 en su párrafo tercero, 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.

Al respecto, sirve de referencia la jurisprudencia con título: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.”**¹¹

Sin embargo, es pertinente señalar que la libertad de expresión de los partidos políticos, no es ilimitada, sobre todo, porque tratándose de su propaganda política y electoral, debe sujetarse

¹¹ **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.** El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados (*Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, pp. 428-430).

a las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de su derecho al uso permanente de tiempos en radio y televisión, así como a las restricciones que sobre el ejercicio de ese derecho se contengan en el ordenamiento constitucional.

Por otra parte, desde nuestra percepción, estimamos que le asiste razón al impugnante cuando señala que no es aplicable el precedente del llamado caso “Marcelo Ebrard” (**expediente SUP-RAP-482/2012**), pues entre otras cuestiones, trató de un mensaje emitido por el otrora Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el que haciendo uso de su libertad de expresión llamó a votar por quien consideraba la mejor opción y que de lograr el triunfo sería parte del gobierno en un cargo específico, lo anterior en la pauta de campaña de una coalición electoral como parte de su propaganda en radio y televisión. El apelante refiere que, en ese caso, si bien se denunció el uso indebido de la pauta por los partidos de la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, lo cierto es que el presunto uso indebido parte de que el referido exjefe de gobierno podría contravenir el principio de equidad e imparcialidad como servidor público. Por ende, dicho precedente, en concepto del impugnante, no guarda relación con los hechos que son objeto de la denuncia que originó la resolución impugnada en el recurso de apelación que se examina.

En primer lugar, cabe precisar que los expedientes SUP-RAP-482/2012 y SUP-RAP-492/2012, resueltos de manera acumulada el diecinueve de diciembre de dos mil doce, se formaron con motivo de los recursos de apelación presentados

por el Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional, para controvertir la resolución CG681/2012, de diecisiete de octubre de dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PRI/CG/242/PEF/319/2012 y sus acumulados; relativos a las quejas presentadas con motivo de los promocionales en tiempos asignados a los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la Coalición “Movimiento Progresista”, y en los cuales, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a decir de los denunciadores, había realizado actos de proselitismo en favor de Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato a la Presidencia de la República.

En los promocionales de televisión RV01221-12 (del Partido de la Revolución Democrática), RV01244-12 (del Partido del Trabajo) y RV01273-12 (de Movimiento Ciudadano), se muestra la imagen de Marcelo Ebrard Casaubón, quien expresa lo siguiente:

“Como Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, me voy a dedicar con la experiencia que tengo y todo mi esfuerzo a serenar a México, que podamos renovar policías, introducir tecnologías y trabajar en conjunto, con ciudadanas y ciudadanos para lograr la tranquilidad que tanto anhelamos para nosotros y para nuestros hijos. Vamos por eso.”

En el cuadro final de los videos apare en letras color negro y gris la siguiente leyenda: “*AMLO PRESIDENTE 2012.*”, así como el logotipo de alguno de los partidos políticos integrante

de la Coalición "*Movimiento Progresista*", y la leyenda "UNIDOS es posible"

En los promocionales de radio identificados con las claves RA01979-12 (del Partido de la Revolución Democrática), RA01982-12 (del Partido del Trabajo) y RA02017-12 (del Movimiento Ciudadano), al iniciar se escucha una voz que decía: "*Habla Marcelo Ebrard*", y asimismo, en cada uno de ellos, se hace referencia al partido político correspondiente.

En la sentencia adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, en la sesión pública de diecinueve de diciembre de dos mil doce, se resolvió que:

- El contenido de los spots cuestionados, lo que mostraban objetivamente, era que Marcelo Luis Ebrard Casaubón había comunicado a la audiencia la posición particular, que asumiría en el eventual caso de ser electo Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador y, de ser así, en su gestión como Secretario de Gobernación.
- La consecuencia material de tal expresión significó la exteriorización de un posicionamiento, que en ese caso particular, no era transgresora de algún principio constitucional; puesto que a partir de la época en que se difundieron los spots cuestionados se deducía que su aparición en los medios de comunicación formó parte del debate político que se generó justo después del propio evento en donde los entonces candidatos a la presidencia

de la República expusieron diversos posicionamiento y ofrecimientos de campaña; en concreto, Andrés Manuel López Obrador propuso a Marcelo Luis Ebrard Casaubón como Secretario de Gobernación, en el eventual caso de ser electo Presidente de la República.

- De acuerdo al marco político-temporal en que tuvo lugar la difusión de los mensajes, esto es, en plena campaña electoral, era válido establecer que se dieron en un periodo lógico y apto para optimizar el derecho de la opinión pública a estar informada.
- Carecía de sustento determinar la violación al principio de equidad por la sola difusión de los mensajes denunciados por la aparición y exposición de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en los términos en que lo hizo, con base en que era un servidor público, con las particularidades destacadas; y que era excesivo sostener que los promocionales en cuestión, por la sola investidura y gestión de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, habían afectado la equidad en la contienda y la imparcialidad del servidor público involucrado.

Ahora bien, en aquel asunto resuelto por mayoría, en voz del propio Marcelo Luis Ebrard Casaubón, éste señala su postura de llegar a ser Secretario de Gobernación en el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y en los promocionales “Era Nacional” y “Especies en Peligro”, es el Partido Verde Ecologista

de México el que hace referencia a los programas que impulsa Manuel Velasco Coello, Gobernador del Estado de Chiapas.

Como se observa, el contenido y objeto de los promocionales son distintos, por ello debió considerarse **fundado** el agravio.

Finalmente, hacemos notar que el actor imputó hechos al Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, así como al Director General del Instituto de Comunicación Social de la referida entidad federativa; sin embargo, la responsabilidad que ha sido atribuida al partido político de mérito no puede fincarse a los mencionados servidores públicos, en razón de que la inclusión de la imagen y voz de Manuel Velasco Coello, en los spots denunciados, es un acto atribuible directamente al partido político.

Como resultado de todo lo antes expuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente habría sido revocar la resolución **INE/CG28/2014**, dejando sin efectos el considerando SÉPTIMO, así como el punto resolutivo SEGUNDO; para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, determinara que el Partido Verde Ecologista de México infringió lo previsto en el artículo 41, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 49, párrafos 1 y 2; y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; al haber dado un uso indebido de

la pauta a la que tiene derecho como parte de sus prerrogativas constitucionales y legales, por difundir en radio y televisión nacionales los promocionales identificados como “Era Nacional”, “Seguridad Nacional” y “Especies en Peligro”, que incluyen el nombre, la imagen y la voz de un servidor público; y, derivado de lo anterior, calificara la gravedad de su falta e impusiera la sanción que conforme a derecho resultare aplicable.

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO
CONSTANCIO CARRASCO DAZA, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN
SUP-RAP-74/2014.**

Por disentir de la resolución mayoritaria que se emite en el presente asunto, con fundamento en lo establecido por el artículo 187, séptimo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el siguiente voto particular.

De la interpretación sistemática del contenido de los artículos 41, párrafo segundo, Bases I y III, Apartado A, inciso g), 116 y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, párrafo 1, inciso b); 26, 27, párrafo 1) inciso a), 36, párrafo 1, inciso c), y 38, párrafo 1, inciso a), p), q) y u), 49, párrafos 1 y 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, -vigente en el momento en que se cometieron los hechos denunciados,- se aprecia que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los tiempos en radio y televisión que les son asignados por el Instituto Nacional Electoral **para difundir su propaganda política, y por ende, no deben utilizar dichos espacios para promocionar la imagen de candidatos postulados o registrados por entes políticos o coaliciones.**

También se aprecia que uno de los objetivos de la propaganda política que transmiten los institutos políticos al disfrutar de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión es la difusión de sus acciones o agenda política; de ahí que el ámbito de su permisión encierre todas aquellas actividades o propuestas concretas para alcanzar sus objetivos y deba referirse a los propósitos, metas o logros conseguidos como ente político de frente a la sociedad.

Si bien resulta lógico que el desempeño de los gobernantes encuentre identidad con los fines del ente político

del que emergen, no es ideal que se utilice la imagen de aquellos para enfatizar los logros individuales porque puede desnaturalizar esos objetivos y constituir promoción personalizada.

Al respecto, debe tomarse en consideración que en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones Electorales –precepto que ha sido reafirmado en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales- se establece que los funcionarios públicos que tienen entre sus atribuciones el deber de rendir informes de labores de su gestión, cuentan precisamente con ese cauce constitucional y legal para cumplir con ese deber de frente a la ciudadanía respecto del estado de su gobierno, o en su caso, los logros obtenidos en el desarrollo de su administración; previsión normativa que permite apreciar que dicho informe es la modalidad ordinaria a través de la cual, pueden dar a conocer a la ciudadanía los logros que han desplegado y para tal efecto, se fija expresamente que esa forma de comunicación no constituye una propaganda que infrinja el artículo 134 de la Constitución Federal, la cual, debe decirse, está acotada mediante límites temporales y a un determinado ámbito geográfico para su difusión.

En ese contexto, cuando la labor del instituto político pasa a ser secundaria en el promocional, en relación a la agenda o gestión de un servidor público en concreto, con

difusión de su imagen, se actualiza la restricción del artículo 134 Constitucional, atinente a que los servidores públicos realicen propaganda personalizada, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión.

En el caso, Javier Corral Jurado como Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional, y Camerino Eleazar Márquez Madrid representante propietario del Partido de Revolución Democrática, presentaron denuncia en contra de Manuel Velasco Coello Gobernador de Chiapas, del Partido Verde Ecologista de México, y de quien resultara responsable, por presunto uso indebido de las prerrogativas en radio y televisión a que tiene derecho dicho partido, para la difusión a nivel nacional del nombre e imagen del referido gobernador.

Los promocionales materia de la denuncia se denominan *“ERA NACIONAL”*, *“ESPECIES EN PELIGRO”* y *“SEGURIDAD NACIONAL”*.

Por lo que se refiere al promocional ***“ERA NACIONAL”***, su contenido es:

“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.”

Esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-4/2014**, ya analizó dicho promocional.

El contexto que prevaleció en ese medio de impugnación fue el siguiente:

A. El PRD denunció a:

- Manuel Velasco Coello, Gobernador de Chiapas.

- Arturo Escobar y Vega como diputado federal y Coordinador parlamentario del PVEM de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- PVEM.

B. El sustento de la queja consistió en la existencia de propaganda personalizada, porque:

a) Los tiempos de radio y televisión que corresponden al PVEM, el Gobernador y

Arturo Escobar y Vega, promocionaron su nombre e imagen como titular del Poder Ejecutivo de Chiapas, y diputado federal, respectivamente, es spots televisivos y radiofónicos "ERA NACIONAL" (folios RV01398-13 y RA02396-13).y "REFORMA ENÉRGICA" (folios RV01427-13 y RA02450-13)

b) La difusión en diversos medios periodísticos (existencia de *banners* en las páginas de internet de Milenio, Universal), constituye propaganda disfrazada de comunicación social, efectuada por el Gobernador, que actualizó la violación al artículo 134 constitucional.

c) Los tiempos de radio y televisión que corresponden al PVEM el diputado federal difundió su nombre e imagen en spots televisivos y radiofónicos "REFORMA ENÉRGICA"

El otrora Instituto Federal Electoral, en la resolución CG400/2013 declaró infundada la queja, porque estimó que la infracción imputada a los denunciados no se materializó a través de los promocionales radiales y televisivos, por las siguientes razones:

- La propaganda no fue emitida por un ente de carácter gubernamental ni pagada

con recursos públicos, ya que fue pautada por el PVEM como parte de sus prerrogativas en radio y televisión.

- Los promocionales si bien incluyen alusiones a los sujetos denunciados, lo cierto es que atento a sus características visuales y/o auditivas, así como a su contenido, no se puede desprender que su finalidad haya sido la promoción personalizada de los servidores públicos denunciados.

- Las normas electorales, no prohíben que los servidores públicos aparezcan en los materiales radiales y/o televisivos que los partidos políticos pautan, como parte de sus prerrogativas en medios electrónicos.

Esta Sala Superior, en sentencia dictada el 2 de abril de 2014 en el referido recurso de apelación, consideró:

1. Del contenido del promocional “*ERA NACIONAL*”, no se puede derivar que el objetivo preponderante de su difusión haya sido la promoción personalizada del Gobernador de Chiapas, ya que si bien, contiene elementos personales como su imagen en diversos actos públicos, nombre y su cargo, constituyen 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 puede estimarse como logros de un gobierno surgido del propio ente político.

La aparición de las imágenes y la mención del titular ejecutivo, es insuficiente para sostener que se promueve su persona, dado que aun cuando utilizó la totalidad de las pautas del partido en un periodo determinado, se debe considerar que el contenido coincide con los programas de gobierno que coinciden con el ideario de del instituto político, como parte de un debate público sostenido para conseguir en el electorado un mayor número de adeptos o simpatizantes.

2. Del promocional del diputado federal y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, "REFORMA ENERGÉTICA", se aprecia que fue difundido en el 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 (artículo 41, fracción III constitucional), es decir, se llevó a cabo en ejercicio legítimo del partido político a presentar su posición del propio instituto, a través de un diputado federal Coordinador del Grupo Parlamentario de dicho partido, respecto de un tema trascendente para la sociedad, como son las modificaciones al marco constitucional en materia

energética, incluida la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos por los particulares.

Los partidos políticos válidamente pueden transmitir promocionales en que legisladores integrados al grupo parlamentario respectivo se posicionen ante la sociedad o la ciudadanía, de cara de los debates legislativos sobre iniciativas de modificaciones constitucionales o legales de alcance nacional o de interés para la sociedad, más aun cuando dichos legisladores son representantes de la nación mexicana.

La resolución fue aprobada por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Teniendo como sustento lo anterior, estimo que se actualiza la cosa juzgada en relación con el promocional “*ERA NACIONAL*”, porque su contenido ya fue estudiado en el diverso expediente SUP-RAP-4/2012, donde se determinó que con su difusión no se conculcó la normativa constitucional y legal.

Por lo que se refiere al promocional “**ESPECIES EN PELIGRO**”, su contenido es:

Voz femenina: *“Chiapas es el estado con mayor diversidad de especies en el país.*

Su protección y conservación son una prioridad. Claro ejemplo de ello es el programa que estableció nuestro primer gobernador verde en el estado de Chiapas, Manuel ‘El Güero’ Velasco, para la conservación de especies en peligro como son: el zopilote rey, el tapir, el pavón, el loro nuca amarilla, y la guacamaya roja; donde más de dos millones doscientos mil pesos son destinados a la protección de estos ejemplares.

Nuevamente el Partido Verde cumple. Yo soy Paulina y esto es México Verde.

Voz masculina (Manuel Velasco Coello):
“Vamos a hacer que nuestro estado siga siendo el pulmón de México y Latinoamérica. Actualmente ocupamos el primer lugar de biodiversidad a nivel nacional y el cuarto a nivel mundial.

Lo estamos haciendo al conciliar desarrollo económico con preservación y cuidado del medio ambiente. Lo que es bueno para la economía tiene que ser bueno para el medio ambiente. [...]”

En este promocional se difunden los logros obtenidos con la implementación de políticas para la protección y preservación de especies en peligro y del medio ambiente, es decir, aunque se hace alusión al Gobernador de Chiapas, el

tema central es la realización de actividades que atañen a la agenda política del Partido Verde Ecologista de México.

Por tanto, la difusión de dicho promocional no rebasa los fines constitucionales al tener como objetivo comunicar a la ciudadanía los resultados conseguidos mediante la aplicación de políticas que forman parte de su agenda de gobierno, esto es, son los resultados que pretende el instituto político comunicar a la sociedad.

Con base en lo expuesto, considero que en torno a los promocionales *“ERA NACIONAL”* y *“ESPECIES EN PELIGRO”*, no se debe determinar infracción a la normativa constitucional y legal, ya que del primero se actualiza la cosa juzgada por haber sido examinado en un recurso anterior, en donde se determinó que no se da tal conculcación, y en torno al segundo, su objetivo fue difundir logros del partido político que resultan concurrentes con su agenda política.

Finalmente, en relación con el promocional ***“SEGURIDAD NACIONAL”***, debe señalarse lo siguiente, de acuerdo a su contenido que enseguida se transcribe:

“Sabemos que para tu familia la seguridad es muy importante.

Chiapas es una de las primeras entidades en certificarse como comunidad segura.

Por eso el gobernador verde Manuel Velasco puso en marcha un nuevo modelo policial para que Chiapas continúe siendo una de las entidades más seguras del país.

Con el trabajo de Manuel Velasco el Partido Verde avanza.”

Puede apreciarse que el mensaje integra los elementos siguientes:

- Se hace referencia a la gestión del Gobernador de Chiapas, en la que se enfatiza la puesta en marcha de un modelo policial como parte de un ejercicio o función en materia de seguridad pública.
- Se asume que la implementación de ese modelo tiene por objeto mantener al Estado como una de las entidades más seguras en el país.
- Se concluye señalando que a través del trabajo de Manuel Velasco el Partido Verde Avanza.

Es apreciable que el eje principal del spot es la labor del Gobernador del Estado de Chiapas en materia de seguridad pública y que en el desarrollo del promocional se resalta como finalidad, informar sobre los resultados de la gestión pública del mencionado funcionario en esa materia.

En efecto, el contenido integral de la información difundida en tiempos oficiales que corresponden al partido político, se relaciona con la gestión y logros de la administración que encabeza el Gobernador del Estado Manuel Velasco Coello, la cual está referida a una función estratégica de gobierno de una entidad federativa, como es la seguridad pública, en la que se difunde la imagen del servidor público y por tal motivo rebasa o trasciende el ámbito concreto que representa la agenda política del Partido Verde Ecologista, en el extremo, deja de lado dicha agenda; motivo por el cual, en mi perspectiva infringe la normatividad al contravenir lo dispuesto en los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, numeral 1, incisos d) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que hace una referencia concreta a la labor del Gobernador y su gestión, apoyada en imágenes del propio funcionario y no del instituto político en cuestión.

Siendo insuficiente que en el contexto del promocional se concluya: *“A través del trabajo de Manuel Velasco el Partido Verde avanza”*, toda vez que esa referencia no genera que el mensaje quede comprendido dentro del ámbito de permisión para los partidos políticos de difundir propaganda en los tiempos de radio y televisión, a partir de una agenda pública.

De ahí que en mi punto de vista, se debe determinar la infracción denunciada sólo en relación con el promocional

“*SEGURIDAD NACIONAL*”, -no así por los spots ERA NACIONAL y ESPECIES EN PELIGRO- y sancionar al Partido Verde Ecologista de México por la difusión concreta del promocional citado.

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA