

RECURSOS DE APELACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-493/2016 Y SUP-RAP-494/2016 ACUMULADOS.

RECURRENTES: MANUEL VELASCO COELLO EN SU CALIDAD DE GOBERNADOR DEL ESTADO DE CHIAPAS Y OTRO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

TERCERO INTERESADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA.

SECRETARIOS: JOSÉ ARQUÍMEDES GREGORIO LORANCA LUNA Y MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN.

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹, correspondiente a la sesión de dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación al rubro citados, interpuestos por Manuel Velasco Coello en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas y José Luis Sánchez García como Director General del Instituto de Comunicación Social de ese Estado, en contra de la resolución INE/CG670/2016 emitida por la autoridad responsable² el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, en el procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/114/2013, en el que, entre otras cuestiones,

¹ En lo sucesivo Sala Superior.

² En lo posterior Consejo General.

se determinó la responsabilidad de los recurrentes y se ordenó **dar vista al Congreso y a la Secretaría de la Función Pública**, ambos de la citada entidad federativa, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinaran lo que en derecho corresponda.

RESULTANDO:

1. Presentación de las demandas. El dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, los recurrentes interpusieron los recursos de apelación citados al rubro.

2. Turno. Los días veinticuatro y veinticinco siguientes, los recursos fueron turnados a la ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Retorno. Con motivo de la nueva integración de la Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó retornar los expedientes, el SUP-RAP-493/2016 a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, y el SUP-RAP-494/2016 a la del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para continuar con la sustanciación respectiva.

4. Tercero interesado. El veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Partido Acción Nacional compareció recurso de apelación SUP-RAP-493/2016, con el carácter de tercero

interesado, a través de su representante Francisco Gárate Chapa.

5. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, se acordó radicar, admitir y declarar cerrada la instrucción en los presentes recursos de apelación.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de dos recursos de apelación interpuestos en contra de la resolución emitida por el Consejo General, atinente al procedimiento sancionador ordinario seguido, entre otros, en contra de Manuel Velasco Coello en su carácter de Gobernador del Estado de Chiapas y José Luis Sánchez García Director General del Instituto de Comunicación Social de esa Entidad, por hechos que supuestamente constituyen violación a la normativa electoral aplicable.

2. Acumulación. De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan la misma

resolución, emitida por el Consejo General, y tienen idéntica pretensión final, lo que facilita su resolución pronta y con el objeto de evitar el riesgo de emitir fallos contradictorios.

Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En consecuencia, deberá acumularse el SUP-RAP-494/2016, al diverso SUP-RAP-493/2016, por ser el primero que se recibió y registró en esta Sala Superior, debiendo glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

3. Procedencia. Los presentes recursos cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9 párrafo 1, 42 párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

3.1. Forma. Los escritos de apelación se presentaron ante la autoridad responsable por escrito, y en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes promovieron en representación de Manuel Velasco Coello y de José Luis Sánchez García, así como el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad

responsable del mismo, y se mencionan los hechos y agravios que según se expone, causa la resolución reclamada.

3.2. Oportunidad. Las demandas de apelación se presentaron dentro del plazo legal de cuatro días que para tal efecto prevén los artículos 7, párrafo 1, y 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se aprecia a continuación:

OCTUBRE DE 2016						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
		12 <i>(notificación personal)</i>	13 (1)	14 (2)	15	16
17 (3)	18 (4) <i>(presentación de los recursos en el último día del plazo)</i>					

En el cómputo anterior, no se considera los días sábado quince y domingo dieciséis de octubre de dos mil dieciséis, ya que no están vinculados con algún proceso electoral.

3.3. Legitimación y personería. Los recursos de apelación se interpusieron por parte legítima, pues de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo a las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos y, en el caso, el medio de impugnación citado al rubro se interpuso por Vicente Pérez Cruz, en su calidad de consejero jurídico y representante del Gobernador del Estado de Chiapas, Manuel Velasco Coello;

así como por Jorge Alberto Pascacio Bringas, en su carácter de apoderado legal del Instituto de Comunicación Social de ese Estado. La personería del representante y del apoderado referidos, está acreditada ante la autoridad responsable³, quien lo reconoce al rendir los informes circunstanciados correspondientes.

3.4. Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo y firme, toda vez que, del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

3.5. Interés. Los promoventes cuentan con interés para interponer el presente recurso, dado que, en la resolución impugnada, la autoridad responsable determinó dar vista al Congreso y a la Secretaría de la Función Pública, ambos del Estado de Chiapas, respecto de la responsabilidad atribuida al Gobernador y al Director del Instituto de Comunicación Social, ambos de esa entidad federativa, por supuestos hechos cometidos en contra de la normativa electoral; lo cual impacta de manera directa en la esfera jurídica de cada uno de los recurrente.

4. Escrito de tercero interesado. En el recurso de apelación SUP-RAP-493/2016 debe tenerse como tercero interesado al Partido Acción Nacional, ya que el escrito con

³ Ver foja 351 del tomo 1 del expediente relativo al procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/114/2013.

que comparece cumple los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4.1. Forma. En el escrito se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, el interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta, así como el nombre y la firma autógrafa de la persona que promueve en su representación.

4.2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentado dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral, como se aprecia en el cuadro siguiente:

OCTUBRE 2016						
LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
		19 (fija cédula de notificación)	20 (escrito tercero interesado)	21	22	23
24 (retiro cédula termina plazo 72 horas)						

Se descuenta del cómputo el sábado veintidós y el domingo veintitrés de octubre del presente año, ya que el acto impugnado no tiene relación con algún proceso electoral.

4.3. Legitimación y personería. Se reconoce la

legitimación a Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante del Partido Acción Nacional, acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; lo anterior con fundamento en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y párrafo 2, 88, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4.4. Interés. El Partido Acción Nacional sustenta interés contrario al del Gobernador del Estado de Chiapas, ya que dicho partido político fue el que denunció las publicaciones materia de la controversia en el procedimiento sancionador ordinario de origen, y porque pretende, que sea confirmada la resolución reclamada en la que, entre otras cuestiones, se fincó responsabilidad al citado Gobernador.

5. Resolución reclamada y conceptos de agravio. En los asuntos que se resuelve no se transcriben las consideraciones que rigen el acto impugnado ni las alegaciones formuladas por los recurrentes, porque no existe precepto legal alguno que establezca dicha obligación.⁴

6. Hechos relevantes. Los actos que dan origen a la resolución impugnada, consisten medularmente en:

a) Denuncia. El veintiséis de diciembre de dos mil trece, el Partido Acción Nacional denunció a Manuel Velasco

⁴ Apoya lo anterior, en lo conducente y por identidad jurídica de razón, la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830, de rubro siguiente: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.

Coello, Gobernador del Estado de Chiapas, y al Partido Verde Ecologista de México, por la difusión de su primer informe de labores, a través de anuncios publicados en los ejemplares seiscientos siete y seiscientos ocho de la revista *Cambio*.

De acuerdo con el denunciante, la difusión del informe de labores se realizó fuera del ámbito geográfico de responsabilidad del gobernador y de la temporalidad permitida por el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al momento de presentar la denuncia, el cual dispone que la difusión no podrá exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

El Partido Acción Nacional también denunció la promoción personalizada del titular del gobierno estatal, en contravención con lo previsto por el artículo 134 de la Constitución General.

b) Procedimiento sancionador ordinario. El diecinueve de mayo de dos mil catorce se admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador seguido en contra de Manuel Velasco Coello y otros.

c) Acto impugnado. Tramitada y concluida la investigación correspondiente, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG670/2016.

Los hechos materia de la investigación consistieron en la publicidad que se dio al primer informe de labores rendido por Manuel Velasco Coello en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas, el diecinueve de diciembre de dos mil trece.

En el estudio de fondo realizado en la resolución reclamada, se ocupó de cuatro apartados, a saber:

I. Estudio sobre las notas alusivas al Gobernador de Chiapas, en las revistas *¡Hola!* y *Quién*.

II. Estudio sobre la difusión del primer informe de labores de Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, en la revista *Cambio*, así como de diversas notas periodísticas.

III. Publicación de diversas notas alusivas al Gobernador de Chiapas y a su primer informe de labores, en diversas páginas de internet.

IV. Deber de cuidado atribuible al Partido Verde Ecologista de México.

Con base en los elementos de prueba recabados en el expediente del procedimiento sancionador ordinario, la autoridad responsable resolvió a la letra:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Es **infundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario instaurado contra Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas y José Luis Sánchez García, Director General del Instituto de Comunicación Social de dicha entidad federativa, así como de las casas editoriales de la Revista *Hola México*, S.A. de C.V. [Revista *¡Hola!*], Expansión, S.A. de C.V. [Revista *Quién*] y Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V. [Revista *Cambio*], respectivamente; en términos de lo expuesto en el Considerando Tercero, apartados I y II.

SEGUNDO. Es **fundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario instaurado contra Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas y José Luis Sánchez García, Director General del Instituto de Comunicación Social de dicha entidad federativa, en términos de lo razonado en el Considerando Tercero, apartado II, incisos A).

TERCERO. Es **infundada** la queja del procedimiento ordinario instaurado contra Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas y José Luis Sánchez García, Director General del Instituto de Comunicación Social de dicha entidad federativa, en términos de lo razonado en el Considerando Tercero, apartado III. **CONSEJO GENERAL EXP. SCG/Q/PAN/CG/114/2013.**

CUARTO. Es **infundada** la queja del procedimiento sancionador ordinario instaurado contra el **Partido Verde Ecologista de México**, en términos de lo argumentado en el Considerando Tercero, apartado IV.

QUINTO. **Dese vista** al Congreso del estado de Chiapas, con copias certificadas de las constancias que integran el presente expediente, así como de esta Resolución, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, en términos de lo expuesto en el Considerando Cuarto.

SEXTO. **Dese vista** a la Secretaría de la Función Pública del estado de Chiapas, con copia certificada de las constancias que integran el presente expediente, así como de esta Resolución, a efecto de que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en Derecho corresponda, respecto de los hechos precisados y razones expuestas en el Considerando Cuarto.

SÉPTIMO. La presente Resolución es impugnada mediante el recurso de apelación, previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como se puede apreciar en la transcripción anterior, es en el resolutive Segundo, que se declara fundada la queja atinente al procedimiento sancionador ordinario seguido en contra de Manuel Velasco Coello y José Luis Sánchez García y en los resolutive Quinto y Sexto se ordenan las vistas conducentes.

En el considerando que sustenta dicho resolutive Segundo se llevó a cabo el “**Estudio sobre la difusión del primer informe de labores de Manuel Velasco Coello, Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, en la revista Cambio⁵**”.

Ese considerando y los resolutive referidos son la materia de controversia en los presentes recursos de apelación.

Ahora bien, para fincar la responsabilidad del Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, la responsable sostuvo lo siguiente:

7. Cuestión previa. Los conceptos de agravio serán analizados de acuerdo a la siguiente metodología.

⁵ Ver fojas 62 a 76 de la resolución reclamada.

Por cuestión de método, se estudiarán en primer lugar los agravios de Manuel Velasco Coello Gobernador del Estado de Chiapas y, en segundo lugar, se analizarán los argumentos del Instituto de Comunicación Social de ese Estado.

Ello en atención a que debe dejarse asentado, en primer lugar, el órgano en que recae normativamente el deber de planear, establecer, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y promoción de los programas y acciones de gobierno en el Estado de Chiapas.

8. Estudio de fondo SUP-RAP-493/2016.

Exhaustividad en el estudio de las normas que regulan al Instituto de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chiapas.

Manuel Velasco Coello, produce agravios en tres vertientes, a saber:

— Deslinde del Gobernador del Estado de Chiapas respecto de la publicidad materia de la resolución impugnada.

— Indebida fundamentación y motivación de la decisión consistente en dar vista al Congreso del Estado de Chiapas respecto de la responsabilidad del citado Gobernador.

— Falta de exhaustividad en el estudio de las normas que regulan al Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas.

Los anteriores agravios se analizarán en forma diversa a la propuesta por el apelante, lo cual no causa afectación jurídica alguna, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados; cobra aplicación la jurisprudencia 4/2000 emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

Se analizarán en primer lugar las alegaciones atinentes al último tema, para determinar si le asiste la razón o no al recurrente, respecto a su responsabilidad en las publicaciones materia del procedimiento administrativo seguido en su contra.

Por las razones que se expondrán, se estiman fundadas esas alegaciones y suficientes para colmar su pretensión.

Para el análisis exclusivo del citado agravio, el cual produce el mayor beneficio al recurrente, es orientadora la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2005 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS**

QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES⁶.

En su agravio tercero, el promovente alega entre otras cuestiones, que el Instituto de Comunicación Social de Chiapas es un organismo descentralizado, con autonomía administrativa, presupuestal, técnica, de gestión, de operación y de ejecución, facultado para planear, establecer, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y promoción de los programas y acciones de gobierno.

De ahí que, dice el recurrente, ese instituto es el autorizado para difundir, elaborar y en su caso aprobar los boletines, comunicados y mensajes, así como para contratar espacios publicitarios.

En consecuencia, se alega que con motivo de la publicidad que se dio al primer informe de gobierno, no es posible fincar responsabilidad al Gobernador del Estado de Chiapas. Agrega el promovente, que se sostuvo un criterio semejante por la Sala Superior al resolver el SUP-REP-587/2015.

⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, febrero de 2005, a página 5.

Es fundado el agravio, porque conforme a la normativa aplicable, el Instituto de Comunicación Social de Chiapas es el responsable de las publicaciones materia del procedimiento sancionador ordinario, por lo que no es dable establecer responsabilidad en contra de dicho Gobernador, tal como lo sostuvo este órgano jurisdiccional en otro caso similar.

Para demostrarlo es pertinente, en primer lugar, tener presente las consideraciones realizadas por la autoridad responsable para sustentar la responsabilidad de Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas.

Con base en los elementos de prueba que obran en los autos del expediente del procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/114/2013, la autoridad responsable llegó a la convicción de que existía responsabilidad del Gobernador del Estado de Chiapas respecto de las publicaciones siguientes:

a) Revista *Cambio* número seiscientos siete, del quince al veintiuno de diciembre de dos mil trece, en la que aparece la nota titulada “*EJE DESARROLLO MÁS DE 2300 ACCIONES DE INFRAESTRUCTURA PARA TODOS LOS CHIAPANECOS*”, localizable a foja cuarenta y tres de la revista.

b) Revista *Cambio* número seiscientos ocho, del veintidós al veintiocho de diciembre de dos mil trece, en la que

aparece la nota denominada “EJE CRECIMIENTO CHIAPAS UNO DE LOS TRES MEJORES ESTADOS PARA HACER NEGOCIOS” visible a foja cuarenta y uno de la revista.

La autoridad responsable consideró que esas notas se refieren al primer informe de gobierno y que las inserciones fueron contratadas y pagadas por el Gobierno del Estado de Chiapas.

Asimismo, determinó que la difusión de los mensajes y la propaganda en dichas revistas se realizó fuera del ámbito territorial y temporal, que corresponde a la responsabilidad del servidor público denunciado.

Respecto al **ámbito de territorialidad**, la autoridad responsable razonó que si Manuel Velasco Coello es Gobernador del Estado de Chiapas, entonces su ámbito geográfico de responsabilidad abarca únicamente esa entidad federativa.

En tanto que, en autos, está acreditado que la revista conocida comercialmente como *Cambio* es de circulación nacional, se distribuye y puede ser consultada en todo el territorio de la república mexicana.

Se acreditó de igual forma, la contratación para que los números seiscientos siete y seiscientos ocho de la mencionada revista fueran difundidos, entre otras entidades

federativas, en las delegaciones del entonces Distrito Federal, así como en diversos municipios del Estado de México.

Por tanto, la autoridad responsable concluyó que la difusión del primer informe de labores del Gobernador del Estado de Chiapas incumplió con lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ello, porque la circulación de la revista no se circunscribió solamente al ámbito de responsabilidad del Gobernador, es decir, el Estado de Chiapas, sino que fue difundida a nivel nacional y, en particular, en delegaciones del entonces Distrito Federal y municipios del Estado de México.

Con relación al **ámbito temporal** en que los servidores públicos pueden realizar válidamente la difusión de los informes de labores, la autoridad responsable consideró que el periodo comprende siete días anteriores y cinco posteriores a la rendición de dicho informe (conforme al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

En el caso, la autoridad responsable precisó que Manuel Velasco Coello rindió su informe de labores el diecinueve de diciembre de dos mil trece, por lo que el periodo para su difusión válida comprendió del doce al veinticuatro de diciembre de ese mismo año.

No obstante, con base en los elementos de prueba, dicha autoridad responsable consideró acreditado que el Gobierno del Estado de Chiapas, concretamente, el Instituto de Comunicación Social Estatal contrató la difusión del número seiscientos ocho de la revista *Cambio*, durante el periodo comprendido entre el veintidós y el veintiocho de diciembre de dos mil trece (lapso del veinticinco al veintiocho queda fuera del periodo legalmente permitido).

De esta manera se tuvo por plenamente acreditado, que el primer informe de labores rendido por Manuel Velasco Coello, Gobernador del Estado de Chiapas, fue difundido fuera del ámbito geográfico de responsabilidad de dicho servidor público, y durante los días veinticinco al veintiocho de diciembre de dos mil trece, cuando la difusión tenía como límite el veinticuatro de diciembre de ese mismo año exclusivamente en el Estado de Chiapas.

En consecuencia, se determinó que fue transgredido lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que la conducta ilícita era atribuible a Manuel Velasco Coello y a José Luis Sánchez García, éste en su calidad de Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, por ser el servidor público que celebró el contrato de publicidad, y por ello es la persona directamente responsable de la infracción.

Por cuanto hace a la responsabilidad de Manuel Velasco Coello, en la resolución reclamada⁷ se argumentó, que si bien es cierto el Gobernador del Estado de Chiapas cuenta con dependencias responsables de la comunicación social de su gobierno, también es cierto que tiene la obligación directa de hacer cumplir la Constitución Federal, la Ley Electoral y demás Leyes del Congreso de la Unión, así como la Constitución Política de ese Estado, sus Leyes, Reglamentos, Acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen.

En el mismo contexto se razonó que no existía elemento de prueba o constancia, de que el Gobernador se hubiera deslindado de manera eficaz de las conductas realizadas por el Instituto de Comunicación Social.

Más aún, se agrega que aunque, no haya solicitado u ordenado los términos en que fue contratada la difusión de la publicidad materia de la denuncia, el Gobernador fue omiso en instruir a las dependencias de la administración estatal a su cargo, que ajustaran las políticas de comunicación social del primer informe de gobierno a los términos legales.

Con la descripción de las consideraciones sustanciales asentadas en la resolución impugnada, que sustentan las vistas ordenadas en sus resolutivos Quinto y Sexto, y las alegaciones producidas en vía de agravios por el recurrente, es evidente que en el recurso de apelación

⁷ Ver foja 71 a 74.

interpuesto por Manuel Velasco Coello el punto toral de la controversia gira en torno a la responsabilidad que se le puede atribuir como Gobernador del Estado de Chiapas.

Esto por cuanto hace a la publicación de los números seiscientos siete y seiscientos ocho de la revista *Cambio*, en los que se hizo difusión del primer informe de labores de ese servidor público, fuera de los ámbitos territorial y temporal, previstos en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se demostrará, es incorrecta la conclusión a que arriba la autoridad responsable por cuanto hace a la responsabilidad de Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas, porque conforme a la normatividad aplicable, en el caso, la responsabilidad de las publicaciones recae en el Director de Comunicación Social.

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

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

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

(...)

Artículo 47.- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Gobernador deberán ir firmados por el o los

titulares de la Dependencia a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos.

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

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria.**

De acuerdo con las normas constitucionales locales transcritas, la jerarquía que ostenta el Gobernador no implica, por sí misma, responsabilidad en alguna infracción derivada del actuar de una de las dependencias de su gobierno, ya que sus titulares son responsables, por disposición constitucional, de toda actuación que lleven a cabo contra la propia Constitución o la legislación secundaria estatal.

Por su parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas ordena:

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

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

Del Decreto por el que se crea el Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas, es necesario

resaltar lo que se dispone en sus artículos 1, 3, 4, fracciones I, II, III, VII, y 7, fracción XI.

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

Capítulo I De su creación y domicilio

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

(...)

Capítulo II De su objeto y atribuciones

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

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

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

I. Establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social del Poder Ejecutivo del Estado, de conformidad con los objetivos, metas y lineamientos que determine el Gobernador del Estado.

II. Difundir a través de los medios de comunicación los programas y acciones políticas y sociales de la Administración Pública Estatal, así como la participación del Gobernador del Estado en todo tipo de eventos que revistan importancia para la vida pública de la Entidad.

III. Realizar las acciones necesarias para que los medios de comunicación cuenten con información oficial, veraz y oportuna sobre las obras, programas y en general, las acciones que realiza el Poder Ejecutivo.

(...)

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

(...)

CAPÍTULO IV De las atribuciones de su Titular

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

(...)

X. Planear, establecer, coordinar y evaluar las políticas orientadas a la difusión y programación de los programas y acciones del Gobierno del Estado.

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria.**

El Reglamento Interior del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas dispone en sus artículos 3, 12, 13, fracciones II, X, 14, fracciones I, y II, establecen:

Reglamento Interior del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas

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

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

(...)

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

I. Representar o asistir al Ejecutivo del Estado, en la suscripción de instrumentos jurídicos que contribuyan a la difusión de las acciones de gobierno.

II. Emitir y/o establecer, criterios, políticas y procedimientos aplicables en las acciones administrativas y en materia de comunicación social.

(...)

***El resaltado se realiza en esta ejecutoria.**

Conforme a los preceptos transcritos, el Instituto de Comunicación Social de Chiapas se encarga de las acciones en materia de comunicación social del Poder Ejecutivo del Estado; difunde los programas y acciones de gobierno, y proporciona a los medios de comunicación información

oportuna; todo ello mediante el establecimiento y dirección de las políticas en materia de comunicación social de la Administración Pública estatal.

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

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

Criterio idéntico se sostuvo por esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión especial sancionador SUP-REP-582/21015 y su acumulado, en la sesión de veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que no existe la responsabilidad que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral atribuyó a Manuel Velasco Coello en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas.

Esto, por cuanto hace a la difusión de los números seiscientos siete y seiscientos ocho de la revista *Cambio*, que contienen inserciones atinentes al primer informe de labores de dicho Gobernador; pues como se ha evidenciado, normativamente la responsabilidad corre a cargo del Director del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas.

Más aún, porque en la resolución reclamada, no se sustenta ni se acredita instrucción alguna del Gobernador estatal al mencionado director, para la publicación de los números de la citada revista.

9. Conclusión respecto al recurrente Manuel Velasco Coello.

Ante lo fundado de los agravios analizados, es innecesario el estudio de los restantes argumentos que

produce Manuel Velasco Coello, porque con ello no mejora lo ya alcanzado con las consideraciones hasta aquí realizadas.

De manera particular, no existe base para producir pronunciamiento sobre el deslinde del Gobernador del Estado de Chiapas, respecto de la publicidad materia de la resolución impugnada.

Pues por las consideraciones desarrolladas en el punto precedente, ha quedado evidenciado que es el Director del Instituto de Comunicación Social en la citada entidad federativa, el responsable de la difusión de dicha publicidad.

Sobre la base anterior lo procedente es modificar la resolución reclamada, para dejar sin efecto las vistas ordenadas en sus resolutivos Quinto y Sexto, en afectación a la esfera jurídica de Manuel Velasco Coello, en su calidad de Gobernador del Estado de Chiapas.

Respecto a la comparecencia del Partido Acción Nacional, en su carácter de tercero interesado, debe resaltarse que no produce alegaciones respecto a la actualización de causas de improcedencia respecto del presente recurso de apelación, de ahí que sea innecesario realizar algún pronunciamiento.

10. Estudio de fondo SUP-RAP-494/2016.

Por otro lado, los agravios del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas se analizan conforme a los temas que dan título a los subapartados siguientes:

10.1. Interpretación del artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas considera que el acuerdo impugnado está indebidamente fundado y motivado, ya que afirma, la autoridad responsable realizó una interpretación inexacta del artículo 228, párrafo 5, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para sustentar su agravio, parte de la base que el supuesto a que se refiere la norma, es la prohibición de realizar promoción personalizada en el marco de un proceso electoral. Esto, al señalar que el artículo en cita prohíbe utilizar recursos públicos en beneficio o perjuicio de algún partido político, precandidato o candidato, así como la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos en la publicidad utilizada o difundida bajo cualquier modalidad de comunicación social, en el contexto de algún proceso electoral.

Bajo esta línea, asegura que, de modo alguno, existe vulneración al artículo 228 del código en cita, ya que la propaganda no contenía frase o expresión, explícita o implícita,

en favor o en contra de precandidato, candidato o partido político, ni tampoco su difusión tuvo impacto en proceso electoral alguno, porque fue publicada con la finalidad de dar a conocer el primer informe de labores del Titular del Ejecutivo del Estado de Chiapas.

Los motivos de disenso son **infundados**.

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que las determinaciones de los órganos jurisdiccionales expresen con precisión los preceptos y las razones de derecho aplicables al caso, así como los motivos de hecho particulares que se consideren para el dictado de la resolución.⁸

Así, cuando se aduce indebida fundamentación y motivación de una determinación se debe verificar si los preceptos legales invocados y la hipótesis normativa específica se adecúa y resulta aplicable al asunto, dada sus características particulares, y si las consideraciones expresadas que justifican la resolución, guardan concordancia con el contenido de la disposición que se está aplicando en la resolución del conflicto.

En la especie, la revisión integral del acuerdo controvertido permite advertir que la responsable realizó una

⁸ Jurisprudencia 1a./J. 139/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE', consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXII, p 162, diciembre de 2005, registro 176546.

debida interpretación del artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al considerar que los informes de labores que rindan los funcionarios públicos electos popularmente deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 134 Constitucional y los previstos en el citado precepto legal, como son la genuinidad del contenido de gestión, temporalidad, periodicidad y territorialidad en el ámbito de responsabilidades, en los términos que se explican a continuación.

El artículo 134, de la Constitución Federal dispone directrices en materia de uso de recursos públicos y propaganda de servidores públicos, a fin de salvaguardar los principios rectores de neutralidad, imparcialidad y equidad en el desempeño de las funciones de gobierno en todo momento, esto es, fuera y durante el desarrollo de un proceso electoral.

Los párrafos séptimo y octavo, del citado precepto constitucional tienen como finalidad establecer una prohibición concreta a los servidores públicos de promocionar su imagen mediante propaganda -en todo momento-, cualquiera que sea el medio de difusión, o para influir indebidamente en los procesos electorales.

Es así, porque el párrafo séptimo del artículo constitucional en mención dispone que la aplicación de los recursos públicos por parte del servidor público debe ser, en

todo momento, imparcial y, en el uso de tales recursos de abstenerse de influir en la contienda electoral.⁹

Por su parte, el párrafo octavo establece directrices para la propaganda difundida por los órganos de gobierno a efecto de que no se difunda propaganda con nombres, voces, o símbolos que impliquen promoción personalizada del servidor público, como se aprecia a continuación.

De igual modo, la disposición constitucional en cita prevé directrices a las que debe sujetarse la difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, en tanto que establece pautas para que la difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social no sea considerada como propaganda electoral.¹⁰

Al reglamentar la prohibición constitucional, el legislador estableció en el artículo 228, párrafo 5, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo siguiente:

Artículo 228

[...]

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los

⁹ Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

¹⁰ Véase la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2015 de rubro: 'PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA', consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp 28 y 29,

medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

La construcción del precepto legal delinea la forma y términos en que los servidores públicos podrán difundir sus informes de labores y de gestión en los medios de comunicación social para que no infrinjan las directrices previstas por la norma constitucional antes referida.

El diseño legal en comento, permite advertir que el legislador ordinario estableció como condicionantes para la difusión de este tipo de mensajes, se apegaría a un ámbito territorial delimitado por las responsabilidades donde ejerce jurisdicción el servidor público y una temporalidad establecida a siete días antes y cinco después a la rendición del informe de labores.

Bajo este contexto, los límites geográfico y temporal establecidos en el precepto legal en cita permite que la propaganda que se difunda bajo este supuesto se ciña al propósito de la rendición de cuentas, y por tanto, la publicidad que respecto de este acto se genere tenga un carácter meramente informativo.

Así, tratándose de informes de labores o gestión no serían considerados como propaganda personalizada siempre

que su difusión se apegue a las siguientes reglas: se limiten a una vez al año, en estaciones con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y siempre que no se excediera de los siete días previos y los cinco posteriores a su rendición.

Al efecto, cabe recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ destacó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General, está redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estimó que en consonancia con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

Bajo esta línea argumental trazó su análisis la autoridad responsable, porque sostuvo que conforme a lo previsto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer no serían considerados como propaganda prohibida, siempre que cumplieran los siguientes requisitos:

- Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.

¹¹ En las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce.

- En medios con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.
- No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral y.
- En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

Además, la responsable apoyó su argumentación con el criterio emitido por esta Sala Superior en el SUP-REP-3/2015 y acumulados, donde se establecieron como lineamientos interpretativos sobre la difusión de informes de labores que rindan los servidores públicos.

Conforme a lo expuesto, se concluye que fue apegada a Derecho la interpretación del artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, efectuada por la responsable en el acuerdo controvertido, con base a la cual, analizó los hechos denunciados, consistentes en la difusión del primer informe de labores del gobernador de Chiapas fuera del ámbito geográfico y temporal permitidos para ese fin.

Lo anterior, pone de manifiesto lo **infundado** de la pretensión del recurrente, que el artículo 228, párrafo 5, del código en cita se interprete en el sentido de que la irregularidad denunciada únicamente se actualiza cuando la propaganda gubernamental se difunde en el marco de un proceso electoral o cuando en ella se incluyen nombres, imágenes, voces o símbolos que implique promoción personalizada del servidor público prohibida por el artículo 134 de la Carta Magna.

Ello, porque como se expuso, la responsable circunscribió el análisis de los hechos denunciados a la luz de la hipótesis establecida en el artículo 228, párrafo 5, del código electoral procesal, consistente en el cumplimiento de los parámetros de temporalidad y territorialidad establecidos en dicho precepto legal de la difusión de propaganda relacionada con el primer informe de labores del Gobernador de Chiapas y no a la difusión de propaganda personalizada en el marco de un proceso electoral o por inclusión de símbolos prohibidos por la norma constitucional.

10.2. Valoración probatoria efectuada por la responsable.

Sobre este tema, el Director General del Instituto de Comunicación Social afirma que la responsable faltó al principio de exhaustividad, ya que no tomó en cuenta la cláusula pactada en el contrato suscrito por el Instituto de Comunicación Social y el representante de la revista *Cambio*,

en la cual se advierte que la temporalidad establecida para la difusión de la propaganda estaba dentro de los límites permitidos por la ley, ya que se pactó como periodo para la difusión del doce al veinticuatro de diciembre de dos mil trece, esto es, siete días previos y cinco después de rendir el informe de labores.

En esa lógica, el recurrente estima que no se transgredió el precepto legal en cita, porque la difusión del primer informe de labores se realizó dentro de la temporalidad permitida.

Es **infundado** el motivo de disenso, porque está acreditado que la difusión de propaganda del primer informe de labores fue acordada por el Instituto de Comunicación Social fuera del ámbito temporal establecido en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior es así, ya que en autos constan dos escritos de trece de junio de dos mil catorce, suscritos por el Director General del Instituto de Comunicación Social y el Consejero Jurídico, ambos del Gobierno del Estado de Chiapas¹², mediante los cuales aceptaron ante la autoridad administrativa electoral que el titular del Instituto de Comunicación Social de esa entidad federativa acordó con el representante de la revista *Cambio*, en dos momentos, la prestación de servicios sobre la publicación de propaganda

¹² Visibles a fojas 345 y 401 del expediente SUP-RAP-493/2016.

relacionada con el primer informe de labores de Manuel Velasco Coello, en los ejemplares seiscientos siete, página cuarenta y tres y seiscientos ocho, página cuarenta y uno, de tal revista.

En efecto, al dar cumplimiento a los requerimientos efectuados por la autoridad electoral nacional en el procedimiento sancionador ordinario, los servidores públicos en cuestión manifestaron de forma coincidente, lo siguiente:

“Siendo importante aclarar que el único servicio prestado, es el correspondiente a la editorial “MAC ediciones y publicaciones S.A de C.V.”, empresa a la cual se le pagó \$160,000 (ciento sesenta mil pesos), cantidad que fue pagada a la editorial a través de las facturas números 6511 y 6609 por las cantidades de \$58,000 (cincuenta y ocho mil pesos) y \$102,000 (cien dos mil pesos), respectivamente, cantidades las cuales en suma hacen el monto total arriba indicado, mismas que fueron pagadas por el Instituto de Comunicación Social, por ser ésta la instancia rectora por ministerio de ley para establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social de la administración pública del Estado; documentales las cuales se agregan al presente para que obren como corresponda, **cuyos montos cubren la publicación en la revista Cambio número 607 del 15 al 21 de diciembre de 2013 en una plana en interiores que reza: EJE DESARROLLO MÁS DE 2,300 ACCIONES DE INFRAESTRUCTURA PARA TODOS LOS CHIAPANECOS**” localizable a foja 43 del citado ejemplar y que se anexa al presente, así como la publicación en la revista Cambio número 608 del 22 al 28 de diciembre de 2013 de una plana en interiores que reza: “**EJE CRECIMIENTO CHIAPAS, UNO DE LOS TRES MEJORES ESTADOS PARA HACER NEGOCIOS**”, localizable a foja 41 del citado ejemplar y que se anexa al presente.”

De la anterior transcripción se advierte lo siguiente:

1. El Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas celebró contrato de prestación de servicios con la

empresa Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V., para la publicación del mensaje de labores: “*EJE DESARROLLO MÁS DE 2,300 ACCIONES DE INFRAESTRUCTURA PARA TODOS LOS CHIAPANECOS*”, en la plana cuarenta y tres, del ejemplar seiscientos siete de la revista *Cambio*, para el periodo correspondiente del quince al veintiuno de diciembre de dos mil trece.

2. El Instituto de Comunicación Social convino la publicación del mensaje intitulado: “*EJE CRECIMIENTO CHIAPAS, UNO DE LOS TRES MEJORES ESTADOS PARA HACER NEGOCIOS*”, en la plana cuarenta y uno, del ejemplar número seiscientos ocho de la revista *Cambio* durante el periodo correspondiente del **veintidós al veintiocho de diciembre de dos mil trece.**

3. El citado organismo público estatal realizó el pago de la difusión de la citada propaganda, a través de las facturas 6511 y 6609, de veintisiete de diciembre de dos mil trece y veintitrés de enero de dos mil catorce, respectivamente, las cuales fueron remitidas a la autoridad responsable; constancias existentes en autos y que refieren a las cantidades especificadas por los servidores públicos en cita.

Por otra parte, también obra en el expediente el escrito de ocho de julio de dos mil catorce, suscrito por el representante de Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V.¹³, por medio del cual ratificó lo manifestado por el Director

¹³ Véase foja 617 del expediente SUP-RAP-493/2016.

General del Instituto de Comunicación Social y el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Chiapas, respecto al acuerdo de voluntades realizado para la difusión de la propaganda en los términos antes precisados y pagado por el propio instituto.

En el citado curso, el representante de la casa editorial sostuvo que el material publicado fue proporcionado por el Instituto de Comunicación Social de Chiapas, **en el marco de la difusión del informe de labores del gobernador de esa entidad federativa, la cual abarcó del doce al veinticuatro de diciembre de dos mil trece.**

La Sala Superior considera que de la apreciación conjunta de los referidos elementos de prueba, se advierte que la publicidad del primer informe de labores del Gobernador de Chiapas fue acordada por el Instituto de Comunicación Social para los periodos correspondientes del quince al veintiuno de diciembre de dos mil trece en el ejemplar seiscientos siete, página cuarenta y tres y seiscientos ocho, página cuarenta y uno, ambas de la revista *Cambio*.

Con tales probanzas, la autoridad responsable concluyó, como se advirtió en el apartado ocho de esta ejecutoria, que hubo transgresión en el **ámbito territorial**, puesto que se tuvo por acreditada la difusión de la propaganda fuera del Estado de Chiapas, al constatar que la revista *Cambio* es de circulación nacional y que los ejemplares seiscientos siete y seiscientos ocho se comercializaron en

diferentes delegaciones de la Ciudad de México, así como en diversos municipios del Estado de México.¹⁴

Por lo que hace a la vulneración del **ámbito temporal**, la responsable tuvo sostuvo que el Instituto de Comunicación Social acordó la difusión de la citada propaganda en la revista *Cambio*, número seiscientos ocho, durante el periodo comprendido del **veintidós al veintiocho de diciembre de dos mil trece**, lo que evidenciaba que la difusión del primer informe de labores del Gobernador de Chiapas se realizó fuera del periodo legalmente permitido.

Bajo este contexto, la Sala Superior concluye que la responsable válidamente sostuvo la vulneración a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud que la difusión del primer informe de gestiones no se circunscribió solamente al ámbito de responsabilidad donde ejerce funciones, sino que fue difundido fuera de esa entidad federativa y más allá de la temporalidad permitida por el propio precepto legal, ya que se prolongó durante los días veinticinco al veintiocho de diciembre de dos mil trece, cuando debió circunscribirse del doce al veinticuatro de ese propio mes y año.

En esa lógica argumentativa, deviene **infundado** el alegato del actor, por el que afirma que la responsable no tomó

¹⁴ Al efecto, la responsable constató el contrato de prestación de servicios efectuado entre Mac Ediciones y Publicaciones S.A de C.V y la empresa denominada Consultoría en Prensa, S.A. de C.V. para difundir las ediciones 607 y 608 en diferentes delegaciones de la Ciudad de México, así como en diversos municipios del Estado de México.

en consideración la temporalidad pactada en el contrato firmado entre el Instituto de Comunicación Social y la casa editorial de la revista *Cambio*, ya que, como se explicó, la autoridad administrativa electoral tuvo por acreditada la trasgresión a las reglas de temporalidad y geográfico, **a través del acuerdo de voluntades efectuado entre el titular del organismo local y el representante de la casa editorial para la difusión del primer informe de labores en el periodo correspondiente del veintidós al veintiocho de diciembre de dos mil trece.**

Esto es, la transgresión a la norma legal se actualizó por el convenio realizado entre las citadas partes para la publicación del informe de labores del Gobernador de Chiapas, durante los días veinticinco al veintiocho de diciembre de dos mil trece, cuando su difusión debió acordarse hasta el veinticuatro de ese propio mes y año; de ahí lo infundado del agravio.

Además, el recurrente no combate de manera frontal las consideraciones por las que se tuvo por acreditada la violación a la norma legal, ya que sus disensos solamente se dirigen a sostener que la responsable no valoró la temporalidad del contrato en cuestión; sin embargo, deja de expresar argumentos dirigidos a evidenciar que el estudio realizado por la responsable sobre el tema resulta contraria al orden jurídico.

En diverso agravio, el Director General afirma que la autoridad electoral vulneró el principio de presunción de inocencia, al sostener que la responsable tuvo por acreditada la infracción a la norma, a través de inferencias aisladas que no prueban la comisión de falta administrativa por parte de tal servidor público.

El agravio es **infundado** porque el apelante sustenta su argumento con la premisa inexacta que en la especie no quedó plenamente acreditada la existencia de la infracción administrativa por parte del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas.

Al efecto, es importante mencionar que ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que los partidos políticos; las ciudadanas y ciudadanos que sean sujetos de un procedimiento administrativo electoral sancionador mantienen la presunción de su inocencia mientras no exista prueba que demuestre su responsabilidad en la realización de actos que infrinjan la normatividad en la materia.

A través de la jurisprudencia 21/2013, de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES", este órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que tal principio implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas

para una infracción, cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad.

En el caso, lo infundado del agravio radica en que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral justificó la infracción al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a partir de la valoración conjunta del cúmulo de pruebas existentes en autos, con los cuales quedó acreditada el convenio efectuado por el Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas para la difusión de la propaganda de primer informe de gobierno fuera del territorio donde ejerce jurisdicción el titular del ejecutivo de esa entidad federativa y de la temporalidad permitida para ello.

Ello, porque, como se puso de manifiesto, el Director General del Instituto de Comunicación Social convino con la empresa Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V., la difusión del primer informe de labores fuera del límites temporal y territorial permitidos por la norma legal, ya que la propaganda difundida a través de la revista Cambio se comercializó en diversos puntos de la Ciudad de México y varios municipios del Estado de México, durante los días veinticinco a veintiocho de diciembre de dos mil trece.

De ahí que, contrariamente a lo sostenido por el recurrente, la autoridad responsable justificó con los medios convictivos que obraban en el expediente, que se acreditaba la transgresión a la normativa legal anteriormente precisada.

10.3. Indebido análisis de la responsabilidad directa del Director General del Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas.

El apelante argumenta que la responsable procedió incorrectamente, al atribuir la responsabilidad directa del Titular del Instituto de Comunicación Social de Chiapas, sin tomar en consideración que actuó conforme a las atribuciones que le confiere la normativa local aplicable.

Es su opinión, la decisión no se ajusta al principio de legalidad, ya que la autoridad administrativa electoral determinó la responsabilidad directa bajo argumentos imprecisos y asimilables, ya que, afirma, contrató la propaganda para la difusión del primer informe de labores del Gobernador del Estado de Chiapas, al amparo de las atribuciones que la normativa local aplicable le confiere.

La Sala Superior considera **infundados** los motivos de disenso, porque la autoridad responsable atribuyó responsabilidad directa al Director General de Comunicación, a partir de concluir que el marco normativo estatal aplicable, el cual le confiere autonomía administrativa, técnica, de gestión, operación y ejecución para establecer y dirigir las políticas de comunicación social del gobierno estatal.

En efecto, este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la responsable sobre este tópico es

conforme a Derecho y acorde con lo sostenido en diversos criterios emitidos por este órgano colegiado¹⁵.

A efecto de evitar repeticiones innecesarias, se hace remisión expresa al apartado ocho de esta ejecutoria, en donde se analizó la normativa que regula al Instituto de Comunicación Social del Gobierno de Chiapas: Constitución local; Ley Orgánica de la Administración Pública de ese Estado; Decreto por el que se crea dicho Instituto, y su Reglamento Interior.

Con base en lo cual se arribó a la conclusión de que el Gobernador del Estado de Chiapas no es responsable necesariamente de la actividad que, en ejercicio de sus atribuciones realice el titular del Instituto de Comunicación Social, ya que su actuar deriva de las políticas que en materia de comunicación social establece él mismo.

Sobre esa base fue que se concluyó, que el Director del Instituto de Comunicación Social es el responsable directo por la difusión del primer informe de labores del Gobernador de Chiapas fuera del ámbito geográfico de responsabilidades y de la temporalidad permitida, en los términos establecidos por la autoridad responsable; de ahí lo infundado del agravio.

Adicionalmente, es de considerar que el hecho de que el Director General del Instituto de Comunicación Social

¹⁵ Véase SUP-REP-582/2015 y acumulado SUP-REP-587/2015.

haya acordado la difusión de la propaganda alusiva al primer informe de labores del Gobernador de Chiapas, de conformidad con sus atribuciones que tiene asignadas por la normativa electoral local, no puede ser justificante de que su actuar se aparte de lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Tampoco asiste razón al recurrente cuando afirma que la responsable atribuyó su responsabilidad a partir de una analogía o mayoría de razón, toda vez que, como se ha razonado, la atribuibilidad de la infracción se determinó a partir de las atribuciones que la ley local aplicable le confiere para realizar las gestiones en materia de comunicación del gobierno del estado de Chiapas.

En diverso agravio, el Director General del referido instituto asevera que la autoridad tampoco tomó en consideración que no ordenó a la empresa Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V., la difusión del mensaje a nivel nacional, al estimar que en el contrato celebrado por el titular de ese organismo estatal no existe mandamiento expreso para esos efectos, por lo que su actuar se circunscribió a los supuestos referidos en el artículo 228, párrafo 5, del citado código procesal electoral.

El agravio es **infundado**, porque el Director General del instituto tenía el deber de cuidar que la difusión de la propaganda gubernamental relacionada con el informe de

labores atendiera a los criterios establecidos por la normativa electoral aplicable, en concreto, respecto a la temporalidad y área geográfica permitida para ese efecto.

Ello, según se puso de manifiesto, derivado de las atribuciones específicas del Instituto de Comunicación Social del Estado como área encargada de establecer y dirigir las políticas en materia de comunicación social, así como la difusión de boletines, comunicados, mensajes, y contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación impresos gráficos, electrónicos, cine e internet, entre otros.

10.4. Violación al principio de congruencia en el dictado del acuerdo impugnado.

El Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas asevera que en el acuerdo impugnado transgrede el principio de incongruencia, dado que, por una parte, la responsable determinó la inexistencia de la conducta consistente en promoción personalizada del Gobernador de Chiapas en el marco del contexto de un proceso electoral y, por otro, ordenó dar vista al Congreso del Estado de Chiapas por la responsabilidad directa del Director General del Instituto de Comunicación Política por la difusión indebida de la propaganda relacionada con el primer informe de labores.

Es **infundado** el motivo de disenso.

Es así, ya que la lectura integral del acuerdo impugnado se puede advertir que no existe transgresión al principio de congruencia a que alude el recurrente, porque la autoridad responsable ordenó dar vista con copia certificada del expediente del procedimiento sancionador ordinario a la Secretaría de la Función Pública con motivo de la transgresión al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por la difusión del primer informe de labores fuera del ámbito geográfico y temporal.

Esto es, la responsable no ordenó la vista por transgresión a los principios de imparcialidad y equidad en materia electoral contemplados en el artículo 134 Constitucional, sino por vulneración a las reglas de temporalidad y territorialidad para su difusión, establecidas en el precitado artículo 228, párrafo 5, del código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al efecto es dable mencionar que la responsable tuvo por no acreditada la transgresión a los principios de imparcialidad y equidad, establecidos en el artículo 134 Constitucional, al sostener que no se acreditaba el elemento de temporalidad exigido por la norma constitucional; asimismo, porque en la época en que ocurrieron los hechos denunciados no se estaba desarrollando algún proceso electoral local o federal.

De igual modo, sostuvo que la propaganda denunciada no contenía frase, alusión o expresión explícita o

implícita en favor o en contra de precandidato, candidato o partido político, ni denotó alguna aspiración del servidor público de contender o acceder a algún cargo de elección popular, ya que se trató únicamente de propaganda circunscrita a difundir el primer informe de labores del gobernador de Chiapas; con lo que es válido concluir que no se actualiza la incongruencia aducida por el accionante.

Por tales razones, el agravio deviene infundado.

En el mismo contexto es infundada la alegación relativa a que debía aplicarse el criterio sustentado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-50/2016; pues contra lo que se alega, en ese asunto lo que en realidad se hizo fue verificar, como ahora, si la difusión afectaba el trámite de algún proceso electoral, que como ya se demostró no sucedió en la especie; más nunca se hizo la afirmación referida por el recurrente, respecto a que la difusión de un informe de Gobierno sólo sería sancionable si acontecía durante un proceso electoral.

10.5. Indebido análisis del deslinde efectuado por el Gobernador del Estado de Chiapas.

El apelante alega que la responsable indebidamente desestimó, por ineficaces, los escritos presentados por el Gobernador del Estado de Chiapas, ante la Comisión de Fiscalización Electoral de ese Estado, la empresa Mac Ediciones y Publicaciones, S.A. de C.V. (Revista *Cambio*)

y ante la Secretaría Ejecutiva del propio instituto, mediante los cuales manifestó su deslinde de la difusión a nivel nacional del primer informe de labores, así como desestimación de la respuesta de la mencionada empresa, respecto a que se había retirado la publicidad de la revista,.

Al efecto, el recurrente agrega que la responsable transgredió los principios de presunción de inocencia e *indubio pro reo*, porque se encontraba obligada a acreditar que el retiro de circulación de las revistas no se efectuó y no solo limitarse a afirmar que tal circunstancia no aconteció.

El agravio es **inoperante**, toda vez que lo considerado por la autoridad responsable respecto al deslinde de responsabilidad solicitado por el Gobernador de Chiapas no puede producir consecuencia jurídica a favor del apelante.

Es así, al tener presente que la Sala Superior ha sostenido que el deslinde se relaciona con la pretensión de quien lo solicita de librarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten sean jurídicas, oportunas, idóneas y eficaces.

Sin embargo, el deslinde que en su caso hubiese realizado el Titular del Ejecutivo Estatal, de modo alguno puede generar efectos jurídicos a favor del Director General del Instituto de Comunicación Social, puesto que no podría eximirlo de la responsabilidad que se le imputó, al haber sido

dicho servidor público quien, de conformidad con sus atribuciones, acordó con el representante de la revista *Cambio*, la difusión de la propaganda del primer informe de labores fuera de los parámetros permitidos por el artículo 228, párrafo 5, del código electoral en cita, esto es, fuera del ámbito territorial y temporal permitido para ese efecto; de ahí que a nada práctico conduciría avocarse al estudio de lo expuesto por la responsable sobre este punto.

Además, **tampoco le asiste razón** al recurrente cuando afirma que la autoridad transgredió los principios de presunción de inocencia e *indubio pro reo*, porque se encontraba obligada a acreditar que el retiro de circulación de las revistas no se efectuó.

La calificativa del agravio obedece que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de modo alguno, tenía obligación de probar que la propaganda no se hubiere retirado, en atención a la petición realizada por el Gobernador del Estado de Chiapas, mediante escrito de dieciséis de diciembre de dos mil trece, dirigido a la empresa Mac Ediciones y Publicaciones, S.A de C.V., ya que de las constancias de autos quedó acreditado que el Director General del Instituto de Comunicación Social acordó la difusión de la propaganda denunciada fuera del ámbito territorial y temporal permitida para ello y, el apelante, tampoco probó que dicha propaganda sí hubiere sido retirada, al no ofrecer pruebas para tal efecto; de ahí que su agravio sea **infundado**.

En función de lo anterior, ya que los agravios producidos por el Director de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Chiapas no desvirtúan las consideraciones sustentadas por la autoridad responsable, debe confirmarse la parte de la resolución en la que se determina su responsabilidad, con relación a la difusión motivo del procedimiento sancionador ordinario.

11. Efectos. Queda intocada la parte de la resolución impugnada, que no fue materia de controversia en el presente recurso de apelación, pero se determina modificarla en lo que fue materia de estudio, para el efecto de que la autoridad responsable realice lo siguiente:

- Emita una nueva resolución en la que, con base en los lineamientos producidos en esta ejecutoria, funde y motive que al Gobernador del Estado de Chiapas no le es atribuible responsabilidad respecto a las publicaciones materia del procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/114/2013.

- Dejar insubsistentes las vistas ordenadas en los Resolutivos Quinto y Sexto de la resolución reclamada, por cuanto hace a la responsabilidad que consideró acreditada con relación al citado Gobernador.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-494/2016, al diverso SUP-RAP-493/2016; en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. Para los efectos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria se modifica la resolución controvertida por cuanto hace a Manuel Velasco Coello.

TERCERO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido por cuanto hace al Instituto de Comunicación Social del Estado de Chiapas.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO RAZONADO QUE FORMULAN LOS
MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE
APELACIÓN SUP-RAP-493/2016.**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto razonado en relación con el asunto al rubro citado, con la finalidad de exponer el sentido de nuestra decisión, respecto a la falta de responsabilidad atribuida al Gobernador del Estado de Chiapas.

Respetuosamente, disentimos con una parte de las consideraciones de la sentencia, específicamente por las que dan lugar al punto resolutivo SEGUNDO en el que se ordenó modificar la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG670/2016, por las siguientes razones.

El Consejo General, en la resolución impugnada, consideró fundada la queja que se presentó en contra del Gobernador del Estado de Chiapas por presuntas violaciones a lo dispuesto en los artículos 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁶, al acreditarse que éste difundió su primer informe de gobierno fuera de los ámbitos geográfico y temporal que la Ley establece.

¹⁶ Al ser la norma vigente al momento de la comisión de la infracción

En la propuesta que se somete a nuestra consideración, se ordena al Consejo General emitir una nueva resolución en la que no se atribuya responsabilidad al Gobernador del Estado de Chiapas por las publicaciones materia del procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/114/2013.

De esta manera, también se determinó dejar insubsistentes las vistas ordenadas por el Consejo General para que el Congreso del Estado de Chiapas y la Secretaría de la Función Pública de ese Estado, determinaran lo que en derecho correspondiera, en relación a las conductas atribuidas al Gobernador del Estado.

En las consideraciones que sustentan esa decisión se estima que no es factible atribuir responsabilidad indirecta o al Gobernador de la entidad, derivado de la actuación irregular del Director del Instituto de Comunicación Social, ya que, de acuerdo al marco normativo vigente en la entidad, el Titular del Ejecutivo no es responsable, necesariamente, de la actividad que, en ejercicio de sus atribuciones, realice el titular del citado Instituto.

Tal razonamiento no lo compartimos, porque si bien es cierto que en los agravios se alega la falta de exhaustividad del estudio de las normas que regulan al mencionado Instituto de Comunicación Social, lo cierto es que el análisis de dicha normativa no guarda concordancia

con el que debe realizarse para determinar la responsabilidad del Gobernador.

Es decir, en el proyecto se citan los artículos 45 y 47 de la Constitución Política del Estado de Chiapas; 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho estado; 1, 3 y 4 del Decreto por el que se crea el Instituto de Comunicación Social del propio estado; 3, 12, 13 y 14 del Reglamento Interior de dicho instituto.

Lo anterior para exponer las atribuciones y acciones del instituto referido, a fin de considerarlo como responsable único de la difusión de las acciones de publicidad gubernamental.

Sin embargo, la normativa citada en todo caso correspondería principalmente para el análisis de la responsabilidad del Director de dicho instituto, pero no así para liberar de responsabilidad al Gobernador.

Desde nuestra óptica, para determinar si existe responsabilidad del Gobernador en los hechos denunciados sería necesario realizar el análisis de las conductas presuntamente infractoras a la luz de la Constitución Federal y el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que en ese marco jurídico se establece la prohibición de los funcionarios públicos para realizar promoción personalizada.

En ese sentido, debe referirse que el artículo 134 constitucional tiene como propósito, entre otros, que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral; establecer más y mejores controles para que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; y poner fin a la indebida práctica de que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal.

Así, en lo que interesa, la intención de la reforma constitucional quedó establecida con toda precisión: poner fin a la indebida práctica de que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal. De ahí que la prohibición deba interpretarse como dirigida primordialmente a los servidores públicos que **en lo personal** pudieran **resultar beneficiados** con la difusión de **propaganda gubernamental**, ya que es justo la difusión de su nombre, imagen, voz o símbolo distintivo la que violenta la norma constitucional y el bien jurídico que ésta tutela.

En nuestra concepción, la infracción consistente en la difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada de algún servidor público prevista en el artículo 134 constitucional, en los casos de la rendición de informes de labores, **no debe constreñirse a**

que se acredite la participación o intervención personal y directa del servidor público beneficiado en la contratación o determinación en los medios en las cuales fue difundida tal propaganda; ni debe quedar excluida por la participación y responsabilidad de otro servidor público de cargo inferior, cuyas funciones estén vinculadas con la difusión de la propaganda gubernamental¹⁷.

A nuestro parecer, el hecho de que con motivo de un informe de labores se promoció la imagen personal de un servidor público, fuera de los supuestos previstos en el artículo 228, párrafo 5, del entonces código federal electoral, violenta el bien jurídico tutelado por la norma constitucional y la finalidad perseguida por la reforma atinente, por parte del funcionario público que precisamente rinde dicho informe.

En este mismo sentido, la disposición constitucional no prevé como un elemento de la prohibición el que la propaganda sea contratada directamente por el servidor público beneficiado.

La prohibición constitucional se contraviene con el simple hecho de que la propaganda gubernamental contenga elementos de promoción personalizada de un servidor público, **con independencia de si fue el propio servidor, u otro distinto, el que ordenó o definió la difusión de esa propaganda.**

¹⁷ Tal y como lo sostuvo la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento especial sancionador identificado con la clave SER-PSC-2/2015 y su acumulado.

En efecto, la violación al artículo 134 constitucional por inobservancia del artículo 228, párrafo 5, del entonces código electoral federal, es una conducta infractora que **principalmente puede ser realizada directamente por el servidor público que rinde el informe pues, como se precisó, la citada prohibición constitucional aplica directamente a los sujetos que pudieran verse beneficiados por la promoción de su nombre, imagen, voz o símbolo distintivo en esa propaganda.**

Sostener lo contrario podría implicar que, con la sola participación de otro servidor público en la contratación de los medios de difusión, se excluiría en automático la responsabilidad del funcionario público cuya imagen, nombre y voz pudiera estar siendo promocionada, en contravención a las disposiciones normativas citadas.

Lo anterior desconocería y privaría de efectos al hecho de que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, debe rendir protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 128 de la Constitución Federal.

De ese modo, el compromiso constitucional que se adquiere con la protesta citada implica el ineludible deber de acatar, atender, conservar, cumplir, defender, mantener,

observar, preservar, respetar y vigilar los mandatos de la Ley Fundamental, pues en un Estado constitucional democrático de derecho, los servidores públicos son los primeros obligados a cumplir con las normas constitucionales y las legales.

En el caso del Gobernador de Chiapas, al acreditarse que su imagen y nombre fueron difundidas en medios de comunicación social fuera de los márgenes temporales y territoriales establecidos por el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulneró el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, por lo que a nuestro juicio debe estimarse que ha cometido el ilícito constitucional descrito.

No obstante, en el caso, estimamos que las decisiones que emitan los tribunales y, en general, las autoridades electorales, deben contribuir a dar certeza y seguridad jurídica a los justiciables y, de manera particular, a los actores políticos acerca de los criterios jurídicos que deben regir la organización de los procesos comiciales.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁸, desde el quince de julio de dos mil quince, ha sustentado el criterio de que, tratándose de los titulares del Poder Ejecutivo en

¹⁸ Al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SUP-REP-582/2015, y acumulado, los juicios electorales SUP-JE-15/2016 y SUP-JE-105/2015, así como los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-658/2015 y SUP-JRC-637/2015.

distintas entidades del país, por regla general, no es posible atribuir responsabilidad indirecta o por *culpa in vigilando* a un Gobernador, derivada de la actuación irregular de los responsables del área de comunicación social, ya que, el Titular del Ejecutivo no es responsable, necesariamente, de la actividad que, en ejercicio de sus atribuciones, realice los funcionarios responsables, dado que su actuar deriva de las políticas que en materia de comunicación social se establecen, de conformidad con el marco normativo aplicable.

Al respecto, consideramos que en materia electoral son de fundamental importancia los principios de certeza y seguridad jurídica, lo que implica que las decisiones de los órganos jurisdiccionales deben ser, hasta cierto punto, previsibles, lo cual permite a las personas sujetas al marco normativo, orientar su comportamiento de acuerdo con las posibles consecuencias que pudiera generar su actuación.

Bajo esta idea, la previsibilidad y consistencia de las decisiones judiciales, abonan al cumplimiento del principio de equidad en la contienda, ya que, permite a todos los actores políticos conocer cuál es la interpretación del marco jurídico que ha realizado el órgano jurisdiccional, respecto de determinadas figuras e instituciones jurídicas, y cuáles son las consecuencias de su inobservancia, de esta forma, se establece una base igual o de similares

condiciones, a todos aquellos ciudadanos que pretenden participar en los procesos electorales.

Por ello, atendiendo a los principios de certeza, seguridad jurídica y previsibilidad de las sentencias que emita esa Sala Superior, y toda vez que del precedente aludido advertimos que prevalece el criterio sustentado en esta ejecutoria, en relación con la responsabilidad del Gobernador del Estado de Chiapas, sobre la base de que el marco normativo prevé atribuciones específicas de los titulares de los órganos de comunicación social, para definir la política de difusión de las acciones de gobierno.

De ahí que aun cuando no compartimos todas las consideraciones que sustentan la conclusión mencionada, formulamos la presente postura razonada con las determinaciones propuestas en los asuntos que se resuelven.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN