

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE: TRIJEZ-RR-006/2019

ACTOR: HÉCTOR ADRIÁN MENCHACA MEDRANO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

TERCERO INTERESADO: GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS Y L.C. ALEJANDRO TELLO CRISTERNA, GOBERNADOR DEL ESTADO DE ZACATECAS

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO RINCÓN GONZÁLEZ

SECRETARIOS: CARLOS CHAVARRÍA CUEVAS, ALAN GUEVARA DÁVILA

Guadalupe, Zacatecas, a veintiocho de enero de dos mil veinte.

Sentencia definitiva que confirma la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas de seis de noviembre de dos mil diecinueve, de clave RCG-IEEZ-003/VII/2019¹, dictada en el procedimiento ordinario sancionador identificado con el número de expediente POS/IEEZ/CCE/002/2019, al considerar que: a) No fueron combatidos los argumentos relativos a que los actos denunciados no constituyen un informe de gobierno que sobrepasó los límites permitidos; y b) La responsable actuó correctamente al decidir que no existió promoción personalizada ni se acreditó la utilización indebida de recursos públicos.

GLOSARIO.

Actor / Recurrente: Diputado Héctor Adrián Menchaca Medrano, Consejero Representante del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Constitución Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

Gobernador: L.C. Alejandro Tello Cristerna, Gobernador del Estado de Zacatecas

Ley de Medios: Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Zacatecas

1. Antecedentes

1.1 Denuncia. El dieciséis de mayo, el *Actor* en su calidad de representante del Poder Legislativo ante la *Autoridad Responsable* interpuso una denuncia en contra del Gobierno del Estado de Zacatecas y del *Gobernador*, al estimar que se cometieron

¹ En adelante, todas las fechas corresponden al 2019, salvo otra precisión.

infracciones a diversas disposiciones electorales, en específico por sobrepasar los límites de emisión de informes permitidos, emitir y difundir propaganda personalizada con la utilización indebida de recursos públicos, vulnerando el artículo 134 de la *Constitución Federal*.

1.2 Resolución. El quince de julio, la *Autoridad Responsable* dictó la resolución de clave RCG-IEEZ-002/2019 en la que resolvió el Procedimiento Ordinario Sancionador en el sentido de declarar inexistentes las infracciones denunciadas.

1.3 Primera impugnación. Inconforme con la decisión, el *Actor* interpuso Recurso de Revisión, mismo que fue radicado con el número de expediente TRIJEZ-RR-005/2019 y resuelto por este Tribunal el cuatro de septiembre, en el sentido de revocar la resolución impugnada al considerar que hubo una indebida valoración de pruebas al no haber realizado el análisis de su contenido trastocando con ello el principio de exhaustividad.

1.4 Acto reclamado. El seis de noviembre, en cumplimiento a la sentencia dictada por este Tribunal, la *Autoridad Responsable* dictó una nueva resolución marcada con clave RCG-IEEZ-003/VII/2019, para resolver el Procedimiento Ordinario Sancionador marcado con el número de expediente POS/IEEZ/CCE/002/2019 y determinó declarar inexistentes las infracciones denunciadas.

2. Trámite del recurso de revisión.

2.1 Presentación del medio de impugnación. El doce de noviembre, el *Actor* presentó Recurso de Revisión en contra de la resolución aludida.

2.2 Turno y radicación. En la misma fecha indicada, la Presidencia de este Tribunal ordenó el registro del medio de impugnación en el libro de gobierno, al que le correspondió el número de expediente TRIJEZ-RR-006/2019 y acordó turnarlo a la ponencia del magistrado José Antonio Rincón González, para efecto de sustanciarlo y en el momento procesal oportuno formular el proyecto de sentencia correspondiente.

2.3 Terceros interesados. El quince de noviembre, el *Gobernador* y el representante del Gobierno del Estado de Zacatecas, comparecieron con el carácter de terceros interesados, haciendo valer las manifestaciones que consideraron pertinentes.

2.4 Admisión y cierre de instrucción. El veintisiete de enero de dos mil veinte, el magistrado instructor admitió a trámite el recurso de revisión y asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia. Este Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión presentado por el representante del Poder Legislativo ante la *Responsable*, para controvertir una resolución dictada en un procedimiento ordinario sancionador, que determinó declarar la improcedencia de las infracciones denunciadas.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8, fracción I, 46 Sextus, y 47 de la *Ley de Medios*.

3.2 Causales de Improcedencia.

Previo al estudio de fondo de la litis planteada, se deben analizar y resolver las causales de improcedencia hechas valer por el *Gobernador* y el representante del Gobierno del Estado de Zacatecas, ambos como terceros interesados, las que hacen consistir de manera coincidente en lo siguiente:

Sostienen que el recurso de revisión, fue presentado de manera extemporánea, porque para controvertir la resolución de la *Autoridad Responsable* de quince de julio, en el procedimiento ordinario sancionador identificado con el número de expediente POS/IEEZ/CCE/002/2019, la demanda fue presentada el doce de noviembre de dos mil diecinueve, es decir fuera de plazo permitido para hacerlo.

También afirman que en ninguna parte del escrito del medio de impugnación se hace referencia de manera clara, precisa, fundada y motivada respecto de los derechos que según el *Recurrente* le fueron violentados por la autoridad administrativa, así mismo refieren que parte de premisas falsas, indebidas apreciaciones de los hechos e interpretaciones erróneas de criterios emitidos por los diversos órganos jurisdiccionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizando equivocadas interpretaciones de los preceptos legales aplicables y no vincula sus agravios con pruebas, las que en todo caso, no son aptas para demostrar los hechos afirmados.

En cuanto la causal de improcedencia referente a la extemporaneidad en la presentación de la demanda, se estima que la misma no se configura, toda vez que de autos se advierte que el acto que se impugna es la resolución de la *Autoridad Responsable* del seis de noviembre, la que en esa misma fecha les fue notificada, por lo que el termino de cuatro días comprendió los días siete, ocho, once y doce del indicado mes, descontando los días nueve y diez al ser sábado y domingo, de modo

que si fue presentado el día doce, se considerara que su presentación fue oportuna pues está dentro de los cuatro días que dispone el artículo 12 de la *Ley de Medios*, lo que hace que no se configure la causal de extemporaneidad prevista en el artículo 14, fracción IV, del mismo ordenamiento.

Respecto a la segunda causal de improcedencia contenida en el artículo 14, fracción V, de la *Ley de Medios* que la hacen consistir en que no se hace referencia de manera clara, precisa, fundada y motivada de los derechos que fueron violentados, al estimar que se parte de premisas falsas, indebidas apreciaciones de los hechos e interpretaciones erróneas, se determina que tampoco se configura, toda vez que del escrito de demanda sí se advierte la exposición de los agravios que a juicio del *Recurrente* le causa la resolución reclamada, de modo que será en el estudio de fondo en donde se analicen y se decida si son suficientes y eficaces para revocar o modificar la resolución que se reclama.

3.3 Requisitos de Procedencia.

En atención a lo anterior y toda vez que mediante acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veinte fue admitido el recurso que se resuelve, se tienen por satisfechos los requisitos generales de procedencia previstos en los artículos 10, 12, 13, 46 Sextus, y 48, de la *Ley de Medios*.

4. ESTUDIO DE FONDO.

4.1 Planteamiento del problema.

La *Autoridad Responsable* tuvo por demostrada la realización del evento denunciado del doce de marzo, consistente en la conferencia de prensa realizada por el *Gobernador* con motivo de la presentación de la campaña de comunicación social “Estamos cumpliendo Zacatecas” por haber arribado a la mitad del periodo para el que fue electo, así como la difusión de propaganda en diversos medios de comunicación durante el periodo comprendido del doce de marzo al trece de mayo y concluyó que ni el evento ni la propaganda difundida constituía un informe de gobierno que sobrepasó los límites permitidos.

La rueda de prensa -dijo la responsable-, dio inicio a la campaña publicitaria y tuvo como objetivo dar a conocer a la población los avances obtenidos en su gobierno, con motivo de haber arribado a la primera mitad de su mandato; que no existe prohibición para la difusión de logros de gobierno que hagan alusión a frases o expresiones con las que se identifiquen, siempre y cuando no se advierta la intención de posicionarse o influir en alguna contienda electoral, toda vez que se trata de un ejercicio de rendición

de cuentas, amparado en el derecho a la información y en cumplimiento a los deberes de transparencia.

Por otra parte, consideró que lo denunciado no reunía los elementos constitutivos que actualizan la propaganda gubernamental con promoción personalizada, pues no promocionaban explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades personales o logros políticos y económicos; sobre la difusión de las notas periodísticas, consideró fueron producto del ejercicio periodístico amparado por la libre expresión de los medios de comunicación que las difundieron; y en cuanto al uso ilegal de recursos públicos, determinó que si bien se acreditó de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el Gobierno del Estado con cuatro empresas o razones sociales, al no haberse acreditado alguna violación a la normativa electoral, no se advirtió su utilización indebida.

Contra esa decisión, el *Recurrente* hace valer en esencia, los siguientes motivos de inconformidad:

1.-La *Autoridad Responsable* dejó de considerar el contenido del evento llevado a cabo por el *Gobernador* y la difusión del mismo, dando a conocer logros, avances, actividades y metas, realizando una indebida valoración probatoria, cuando todo ello constituye un informe de gobierno que sobrepasó los límites permitidos.

2.-Se realizó un análisis sólo formal y no un examen exhaustivo del evento denunciado, advirtiendo la intención, pues independientemente de la fecha, lugar y audiencia, el mismo tiene todas las características de un informe, como así lo percibieron los medios de comunicación.

3.-Contrario a lo señalado por la responsable, el hecho de que no exista en la entidad un proceso electoral en curso o uno cercano, ello no es lo que configura la transgresión, sino la limitación de difundir un informe más de una vez al año.

4.-Existió promoción personalizada con uso indebido de recursos públicos, pero la *Autoridad Responsable* realizó un vago e inexacto estudio de los elementos señalados en la jurisprudencia 12/1015.

5.- A la fecha se sigue difundiendo la promoción de la propaganda denunciada.

4.2 Cuestiones jurídicas a resolver:

a).-Determinar si fue correcto que la *Autoridad Responsable* decidiera que los hechos denunciados y demostrados no constituyen un informe de gobierno que sobrepasó los límites permitidos.

b).-Decidir si la *Autoridad Responsable* resolvió correctamente que no existió propaganda personalizada con uso indebido de recursos públicos.

4.2.1 Metodología

En atención a los dos problemas jurídicos a resolver establecidos, cada uno de ellos se abordará y decidirá en apartado especial, de acuerdo a los agravios expuestos contra la decisión impugnada.

4.3 La determinación de la responsable relativa a que los actos denunciados no constituyen un informe de gobierno que sobrepasó los límites permitidos, debe confirmarse al no combatirse los argumentos de la decisión.

De acuerdo al planteamiento del caso, la cuestión medular es que desde la postura del impugnante, los actos denunciados y demostrados constituyen un informe de gobierno que se emitió fuera de los límites permitidos.

Para decidir si la *Autoridad Responsable* estuvo bien o no al decidir que no se trató de un informe de gobierno, sino de un ejercicio de rendición de cuentas, como lo sustenta, debe tenerse presente que se trata de un recurso de revisión donde rige el principio de estricto derecho, de conformidad con el artículo 49 de la *Ley de Medios* que dice:

“Artículo 49. El recurso de revisión es de estricto derecho y es competente para conocerlo y resolverlo el Tribunal de Justicia Electoral.”

El principio de estricto derecho implica que el Tribunal no puede ir más allá de lo que el *Recurrente* plantea, es decir, suplir la deficiencia de la queja, de modo que si los agravios dejan de combatir aspectos esenciales de la argumentación que sostiene la resolución que se impugna, esta no puede variarse.

A partir de la confrontación de los argumentos de la resolución impugnada con los agravios expuestos, se considera que estos no combaten los argumentos que sostienen aquella, razón por la cual debe confirmarse, con independencia de si fue correcta o incorrecta la decisión, como a continuación se razona:

El *Recurrente* dice que los hechos denunciados y demostrados constituyen un informe de gobierno, pero la *Autoridad Responsable* realizó una indebida valoración de pruebas, ya que:

- Dejó de considerar el contenido de los actos y la intención de los mismos.
- Sólo realizó un análisis formal de lo que es un informe, perdiendo de vista que el evento tiene todas las características de un informe de gobierno.

Como se advierte, el *Recurrente* acepta que sí se valoraron las pruebas, ya que su planteamiento reside en que dicha ponderación fue indebida, de manera que el estudio se centrará en los argumentos que ofrece al respecto contrastándolos, con los esgrimidos por la responsable.

Si bien la *Autoridad Responsable* tuvo por demostrados los hechos denunciados, sostuvo que los mismos no constituyen un informe de gobierno, haciendo mención que no se dieron los requisitos formales que la ley establece, como son la fecha que señala la normativa y que debe presentarse ante la Legislatura del estado.

Sin embargo, la alusión a la ausencia de esas formalidades, no fue lo único en que se sustenta la resolución, pues también estableció la intención y el contenido de los hechos denunciados, como lo atestigua la siguiente transcripción:

“Posteriormente el C. Alejandro Tello Cristerna reseñó lo que considera acciones de gobierno cumplidas en relación al “Contrato con Zacatecas” al haber arribado a la mitad del ejercicio de su gobierno, que dio inicio en el año 2016 y concluirá en el año 2021, refiriendo las obras o acciones realizadas que arriba han sido rescatadas para su análisis.”
“...ya que su contenido y contexto está encaminado a informar a la ciudadanía sobre lo que considera logros de su administración.”
“El referido evento se trata de la rendición de cuentas por parte del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en el que dirigió un mensaje en torno a los avances obtenidos en su gobierno, el cual es distinto al Informe de Gobierno, que debe rendir de conformidad con lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución Local.”
“Al respecto no existe prohibición alguna para la difusión logros de gobierno que hagan alusión a frases o expresiones con las que se identifiquen, siempre y cuando no se advierta la intención de posicionarse electoralmente o influir en alguna contienda electoral.”

Lo transcrito evidencia que la *Autoridad Responsable* no sólo aludió a la ausencia de los requisitos formales que reviste un informe anual de gobierno, lo que además no fue punto debatido, pues también estableció la intención y la naturaleza del contenido de los hechos denunciados, a saber:

- a) El contenido del evento fue una rendición de cuentas por parte del *Gobernador*, en el que dirigió un mensaje en torno a los avances obtenidos en su gobierno, por motivo de haber arribado a la mitad de su mandato.
- b) La propaganda gubernamental denunciada, por sus características, no está prohibida por la ley, ya que su contenido y contexto está encaminada a informar a la ciudadanía sobre lo que considera logros de su administración.

Si las conclusiones a que llegó la responsable en cuanto a lo que fue el contenido e intención de los hechos denunciados, no se combaten, no puede determinarse si fue o no indebida la valoración probatoria.

Lo anterior es así, puesto que la queja consistente en que hubo una indebida valoración probatoria al determinar que no se trató de un informe de gobierno, se sustenta no en la forma en que se valoraron las pruebas, sino en que no se analizó el contenido y la intención de los hechos, lo que sí aparece que realizó.

Es decir, la queja que se atiende en realidad se limita a decir que lo que debió determinar la *Autoridad Responsable* es que de acuerdo a la intención y contenido de los actos denunciados, se trató de un informe de gobierno, pero deja de combatir las razones que se dan para sostener que fue un acto de rendición de cuentas.

El *Recurrente* se limita a decir que el evento y su difusión constituyeron un informe de gobierno, lo cual es una repetición de lo planteado en la demanda que dio inicio al Procedimiento Administrativo Sancionador, pero no un argumento que contrarreste las conclusiones a las que llegó la responsable.

La valoración de pruebas que hizo la *Autoridad Responsable* la condujo a determinar que los hechos denunciados están demostrados, lo cual se reitera, no fue ni es punto debatido, de modo que si las quejas no se enderezan a lo que es en si la valoración, no puede el Tribunal ahondar si hubo o no una indebida ponderación del material probatorio.

Aunque el *Recurrente* habla de una indebida valoración probatoria, está de acuerdo con la *Autoridad Responsable* en lo que tuvo por demostrado; en realidad su molestia radica en la determinación, contraria a su propuesta, que no se trató de un informe de gobierno, sino de una rendición de cuentas; es decir, no comparte la conclusión, lo que es distinto a hablar de una indebida ponderación.

Luego, la queja se reduce, no a confrontar lo que para la *Autoridad Responsable* son los actos denunciados y demostrados, a partir de su contenido e intención, sino a reiterar que constituyen un informe, de modo que la ausencia de combate, impide al Tribunal realizar otro análisis, con independencia, se insiste, de si lo resuelto esté o no correcto.

Que el *Recurrente* diga que lo denunciado relativo a que se dio a conocer a la ciudadanía avances, acciones, actividades y metas realizadas por el *Gobernador*, cumple con la finalidad de un informe de gobierno, es una repetición de lo planteado desde su denuncia, aseveraciones que no combaten la resolución impugnada, la cual determinó que los hechos demostrados constituyen una rendición de cuentas y la difusión de logros y metas, corresponde a propaganda gubernamental no prohibida por la ley, siempre y cuando no se advierta la intención de posicionarse en alguna contienda electoral.

Al determinar la *Autoridad Responsable* que se trató de un ejercicio de rendición de cuentas y de propaganda gubernamental no prohibida, estableció que tal evento es distinto al informe de gobierno que debe rendir el *Gobernador* anualmente de acuerdo al artículo 59 de la *Constitución local*, no sólo porque no se dio el ocho de septiembre y ante la legislatura, sino porque el mensaje que dirigió fue en torno a los avances obtenidos en su gobierno, lo cual se encuentra amparado en el derecho a la

información y en cumplimiento a los deberes de transparencia respecto del ejercicio gubernamental.

Esas conclusiones para decir que el evento y demás hechos denunciados no constituyen un informe de gobierno no se combaten, de manera que no puede determinarse si lo decidido es o no correcto.

Decir que se disfrazó un informe de gobierno con el evento denominado “Estamos cumpliendo Zacatecas” y que se cae en el absurdo de que si no se da en el momento y lugar exigidos, ya no podría considerarse como informe y sería válido que se realizaran en fechas distintas, dejando sin sentido lo que la ley establece, son apreciaciones que no combaten la decisión, que esencialmente dice, se trató de un evento de rendición de cuentas y su difusión de propaganda no prohibida por la ley.

Al referir que los medios de comunicación dijeron que el acto denunciado fue un informe, no contrasta lo sustentado por la responsable, al argumentar que ese tratamiento de la información correspondió a un ejercicio de libertad de expresión.

El agravio que sostiene que no se realizó un examen exhaustivo del evento denunciado, no refuta los argumentos que la *Autoridad Responsable* elaboró.

La falta de exhaustividad, como uno de los requisitos que debe reunir toda resolución, la sustenta en que no se advirtió la intención de los actos, pues sólo se dijo que no se llevó a cabo con las formalidades exigidas por la constitución.

Sin embargo, como antes se dijo, la *Autoridad Responsable* al analizar el contenido de los actos, determinó que la intención del *Gobernador* del estado fue la rendición de cuentas a través de la presentación de la campaña de comunicación social “Estamos cumpliendo Zacatecas” por haber arribado a la primer mitad del periodo para el que fue electo y no la emisión de un informe de gobierno.

De esa forma, con independencia de lo correcto o incorrecto de la decisión, al no combatirse esos argumentos, la misma no puede cambiarse, pues la queja que se estudia al hablar de la exhaustividad se hace consistir en que no se advirtió la intención, cuando la misma sí aparece en la resolución, misma que -se reitera- no sólo hizo referencia los requisitos formales que establece la *Constitución Local* para la rendición del informe anual de labores.

Y si bien para el *Recurrente* el evento tiene las características de un informe de gobierno emitido en fecha distinta a la permitida, esta aseveración no confronta los argumentos de la *Autoridad Responsable* al determinar que precisamente las características del evento y su difusión, corresponden a una rendición de cuentas y a propaganda gubernamental que no está prohibida.

Decir que el multicitado evento tiene todas las características de un informe de gobierno, no es confrontar lo establecido en la resolución, la que al analizar el contenido de la rueda de prensa y de la propaganda gubernamental, es decir las características de los actos, determinó que no se trató de un informe, sino de un ejercicio de rendición de cuentas cuya difusión no está prohibida por la ley y que se inserta en los deberes de la transparencia.

Al no confrontarse esos argumentos, la decisión, correcta o incorrecta, debe permanecer, pues este Tribunal no puede, legalmente, estudiar cuestiones no debatidas, por respeto al principio del estricto derecho que rige en el recurso de revisión.

Lo que expresa el *Recurrente* de que el evento tiene vinculación con el informe que rindió el *Gobernador* el ocho de septiembre de dos mil dieciocho, pues advierte que es un acto continuo donde sigue informando a la ciudadanía de sus logros y empleando características similares a las que se utilizaron en el segundo informe constitucional, aun cuando no fue así como lo planteó en la denuncia que dio origen a la integración del procedimiento ordinario sancionador, la queja resulta inoperante, al no cuestionarse que en la resolución combatida se establece que: la rueda de prensa corresponde a una rendición de cuentas por parte del titular del Poder Ejecutivo Estatal, donde dirigió un mensaje en torno a los avances obtenidos en su gobierno, el cual es distinto al Informe de Gobierno previsto en artículo 59 de la *Constitución Local*, al no existir prohibición, siempre y cuando no se advierta la intención de posicionarse o influir en alguna contienda electoral, aunado a que actualmente y en el momento en que ocurrieron los hechos denunciados no existía ni existe en la entidad ningún proceso electoral en curso.

El hecho de que los medios de comunicación se hayan referido al acto denunciado como un informe, señalando el *Recurrente*, es un indicio de ello, tal aseveración no combate lo que al respecto dijo la responsable, del modo siguiente: *“Este evento fue recogido por los diversos medios de comunicación que acudieron el día 12 de marzo, y algunos de ellos en sus versiones digitales que se difunden por internet titularon las notas como “Informe de Gobierno,” lo cual evidentemente lo realizaron en ejercicio de*

la libertad de expresión y de prensa; derechos que tienen debidamente protegidos por la Constitución.”

Es verdad que no es necesario que esté en curso un proceso electoral para que pueda configurarse una transgresión a la normativa.

Sin embargo, en el caso se determinó que no existió infracción a la normativa pues a partir del análisis de los hechos denunciados y demostrados, se dan otros argumentos que sustentan la decisión, particularmente el que establece que no existe prohibición legal para difundir logros de gobierno, siempre que no se advierta la intención de posicionarse electoralmente o influir en alguna contienda y que se trata de un ejercicio de rendición de cuentas amparado en el derecho a la información protegido por el artículo 6 Constitucional.

De manera que si no se confrontan esos argumentos que sostienen la decisión, al margen de que esté o no correcta, la misma debe confirmarse.

4.4 La responsable actuó correctamente al decidir que no existió promoción personalizada ni se acreditó la utilización indebida de recursos públicos.

Marco normativo

Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal* establecen los aspectos siguientes:

- Los servidores públicos de la Federación, las Entidades Federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional y tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- Tal propaganda no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público

Al respecto, se estableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales un supuesto de excepción a esta restricción constitucional, consistente en la posibilidad de acceder a los medios de comunicación social para difundir el informe de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que emitan

para darlos a conocer, esto siempre y cuando cuenten con determinadas características.²

Asimismo, el artículo 449, párrafo 1, inciso d), de dicha ley secundaria dispone que constituye una infracción atribuible, entre otros sujetos, a los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la unión o locales, de los órganos de gobierno del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, así como autónomos o cualquier otro ente público, la difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social, durante los procesos electorales, que contravenga lo dispuesto por el mencionado párrafo octavo, del artículo 134 constitucional.

En consonancia, el artículo 43, párrafo segundo de la *Constitución local* establece que en 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 órdenes del gobierno federal, estatal o municipal, 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.

De igual modo, el artículo 167 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en su párrafo segundo establece que los gobiernos federal, estatal y municipales, sus dependencias y organismos paraestatales o paramunicipales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Tal suspensión publicitaria o de propaganda, prevalecerá a partir del inicio de las campañas electorales, y hasta el día de la jornada electoral.

De lo precisado, se concluye que la difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada y posible uso de recursos públicos se encuentra prohibida, particularmente durante el desarrollo de un proceso electoral y su difusión constituye una infracción en materia electoral atribuible al servidor público involucrado.

En ese sentido, la propia *Sala Superior* al emitir la Tesis de Jurisprudencia 12/2015 de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.**, sostuvo que para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

Elemento personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.

² Específicamente en el numeral 5 del artículo 242.

Elemento objetivo. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

Elemento temporal. Ya que resulta relevante establecer si la promoción se efectuó ya iniciado el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

En este elemento debe resaltarse que, el inicio del proceso electoral es un aspecto relevante para su definición, pero no debe ser el único criterio, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber iniciado formalmente, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Es importante señalar que para la actualización de la infracción se requiere la coexistencia de los tres elementos, y basta con que uno de éstos se desvirtúe para que no se tenga por acreditada, en razón de que su concurrencia resulta indispensable para su configuración.

Así pues, para tener por acreditada la infracción consistente en promoción personalizada, se debe estudiar cada caso en particular conforme a los elementos señalados.

Además de lo anterior, el artículo 134 constitucional –*penúltimo párrafo*–, contiene dos aspectos, por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información; y por otro lado, el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo del proceso.³

En ese sentido, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del uso de los recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones; tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto, menos aún, cuando su aparición en los medios de comunicación, conforme al contexto del caso, se debe al ejercicio periodístico.⁴

Por tanto, la disposición constitucional en estudio no se traduce en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público por cualquier medio, los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición

³ Así se establece en el expediente SRE-PSC-2/2016.

⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior en el SUP-JRC-571/2015

tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella con el fin de obtener una ventaja indebida a fin de satisfacer intereses particulares.

Caso concreto

En la resolución impugnada, la *Autoridad Responsable* determinó que efectivamente existió una campaña publicitaria financiada por parte del Gobierno del Estado para difundir logros de gobierno, la cual tuvo como evento inicial el discurso emitido por el *Gobernador* el pasado doce de marzo; que la difusión del mismo se dio en versiones digitales de algunos medios de comunicación local, también en el portal de internet de Gobierno del Estado, así como en las redes sociales Facebook y YouTube y fueron colocados en diversos puntos de la ciudad y zona conurbada Zacatecas-Guadalupe anuncios espectaculares, lonas y gallardetes con mensajes e imágenes relacionados con el contenido del discurso pronunciado.

Cabe precisar que lo anterior no fue controvertido y a su vez es aceptado por las partes denunciadas.

Por otra parte, consideró que lo denunciado no reunía los elementos constitutivos que actualizan la propaganda gubernamental con promoción personalizada, pues no promocionaban explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades personales o logros políticos y económicos; sobre la difusión de las notas periodísticas, consideró fueron producto del ejercicio periodístico amparado por la libre expresión de los medios de comunicación que las difundieron; y en cuanto al uso ilegal de recursos públicos, determinó que si bien se acreditó de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el Gobierno del Estado con cuatro empresas o razones sociales, al no haberse acreditado alguna violación a la normativa electoral, no se advirtió su utilización indebida.

Para decidir lo anterior, llevó a cabo el estudio de cada uno de los elementos delimitados por la citada jurisprudencia 12/2015, al tenor de lo siguiente:

- En cuanto al **elemento personal** sostuvo en un inicio que la difusión de videos y fotografías en las que se aprecia la imagen del *Gobernador* en diversas páginas de internet, correspondían a las versiones digitales de los medios de comunicación que cubrieron la conferencia del doce de marzo, lo cual es producto del ejercicio periodístico amparado en la libre expresión de los medios que las difundieron.

Una vez señalado lo anterior, evidenció que las mismas son diferentes a las que se observan en la campaña publicitaria que derivó de tal evento y que fueron difundidas a través de anuncios espectaculares, mantas y gallardetes en las que no aparece el nombre o imagen del *Gobernador* o algún otro servidor público, ni mucho menos se hace mención a un partido político en especial; solo aparecen

ciudadanos y leyendas alusivas a algún logro, obra o servicio realizado por el gobierno del estado.

Por lo que hace a las publicaciones hechas en el portal electrónico del gobierno del estado, expresó que no contienen elementos que contravengan disposiciones electorales.

- En lo relativo al **elemento objetivo**, consideró no se actualizaba ya que desde su óptica no se aprecian mensajes dirigidos a influir en preferencia electoral alguna, dado que el lapso en que fue llevado a cabo el evento y difundida la propaganda no se desarrolló proceso electoral alguno en el estado, por lo que tal difusión no pudo haber tenido impacto electoral o beneficio para algún candidato o precandidato, pues el próximo proceso electoral en el estado dará inicio en el mes de septiembre del año dos mil veinte, por lo que no se genera la presunción de que la propaganda tuviera el propósito de incidir en alguna contienda electoral en curso o muy próxima a celebrarse, además que del análisis del contenido de la propaganda no observó que se publicitara persona, nombre o servidor público alguno.

Añadió además que en el caso, se trata del cumplimiento de los deberes de transparencia del titular del poder ejecutivo, que atendiendo al contexto de su publicación, guardan relación con los objetivos de la propia legislación, en el sentido de transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los funcionarios, por lo que no es posible acreditar la existencia objetiva de los denunciados de transgredir la normativa electoral en la materia.

- Relativo al **elemento temporal** la responsable refiere que no ocurrió dentro del periodo en el que se llevara a cabo algún proceso electoral ni cerca de alguno o del inicio del debate electoral, pues quedó acreditado que el evento de presentación de los logros de gobierno ocurrió el día doce de marzo del presente y a partir de ese día y por lo menos hasta los día doce y trece de mayo en que se acreditó la existencia de espectaculares, lonas y gallardetes. Además al no haberse acreditado que el evento que dio origen a la queja se trató de un informe de gobierno, tampoco es posible ceñir su difusión a los plazos establecidos en el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Respecto a la **utilización ilegal de recursos públicos** determinó que no se acreditaba, ya que si bien, del caudal probatorio fue posible asentar la existencia de los contratos de prestación de servicios celebrados entre el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de sus representantes legales y cuatro empresas o razones sociales que se encargaron de la impresión instalación y desinstalación

de la propaganda denunciada, así como los recibos de pago y pólizas que respaldan la erogación que al efecto se hizo con cargo al erario del Gobierno del Estado de Zacatecas, al no haberse acreditado alguna violación a la normativa electoral en materia de difusión extemporánea de supuesto informe, ni advertirse en ella la totalidad de los elementos que configuran la promoción personalizada, no se podía acreditar que los recursos públicos utilizados en tales actividades revistan alguna ilegalidad para la materia electoral.

Por el contrario, el *Recurrente* en su demanda señala que la *Autoridad Responsable* debió considerar como promoción personalizada con uso indebido de recursos públicos por parte del Gobierno y del Gobernador, ambos del estado de Zacatecas, el evento denunciado y la difusión del mismo porque:

- a) Se realizó un vago e inexacto estudio de los elementos señalados en la jurisprudencia 12/2015, ya que a su decir:
 - El elemento personal debe tenerse por cumplido, pues el mismo Instituto da por acreditado que el informe y la propaganda desplegada pertenece al *Gobernador*, por lo que esta demás realizar un estudio de la propaganda y el despliegue de promocionales periodísticos de su imagen.
 - La propaganda personalizada existe tanto en la difundida para promocionar el supuesto informe de “campana de comunicación social” que rindió el *Gobernador*, como en el contenido del mismo y en su conjunto tienen la finalidad de posicionar al *Gobernador* como al partido político que lo postuló a través de una campana personalizada disfrazada, lo que da por satisfecho el elemento objetivo.
 - El elemento temporal debe tenerse por colmado ya que la promoción personalizada de un servidor público es una infracción exista o no en la entidad un proceso en curso o cercano, pues lo que configura la trasgresión, es la limitación de difundir un informe más de una vez al año.
- b) A la fecha se sigue difundiendo la promoción de la propaganda denunciada.

De lo anterior se advierte que el *Actor* endereza sus argumentos a partir de aseverar que los hechos denunciados constituyen un informe de labores fuera de los plazos legales, no obstante como se concluyó en el apartado anterior al no haberse combatido los argumentos, subsiste lo determinado por la responsable en el sentido de que las conductas denunciadas no encuadran en la emisión de un informe de gobierno, sino que corresponden a un evento de rendición de cuentas por parte del *Gobernador*, en el que dirigió un mensaje en torno a los avances obtenidos en su gobierno.

Aun así, es necesario hacer el análisis y estudio de los agravios que endereza el *Recurrente* a la luz de los razonamientos emitidos por la *Autoridad Responsable*, para

determinar si los mismos fueron apegados a derecho o si por el contrario el contenido de los hechos denunciados representa promoción personalizada.

Lo anterior en atención a que como ha quedado expuesto, la propaganda gubernamental por sí misma no es ilegal, pues para que encuadre en el supuesto sancionado por el párrafo octavo, del artículo 134 constitucional, es necesario e indispensable que tal conducta cumpla con la coexistencia de los elementos personal, objetivo y temporal.

Por lo tanto es esencial analizar el caso concreto, para determinar si fueron infringidas las reglas que regulan la propaganda electoral.

Como se adelantó, este Tribunal considera que en el caso, tal como lo determinó la responsable, no se actualiza la infracción, pues de la revisión y análisis del cúmulo de las frases e imágenes⁵ derivadas de las conductas denunciadas y a partir de las que fueron elaboradas las conclusiones por parte de la responsable en torno a los elementos que el *Actor* cuestiona ante esta autoridad jurisdiccional, se colige que de las mismas se desprenden logros alcanzados por el Gobierno Estatal, no así expresiones o manifestaciones dirigidas a exaltar la imagen del denunciado con la intención de lograr un posicionamiento indebido ante el electorado para él o el partido político que lo postuló.

Sentado lo anterior, se deduce que **no le asiste la razón** al *Recurrente*, toda vez que son infundados e inoperantes los motivos de disenso respecto de la configuración del elemento objetivo, fundados pero insuficientes los vinculados con los elementos temporal y personal, precisando que éste último únicamente resulta fundado en cuanto a lo tocante al evento público que dio inicio a la campaña publicitaria, e inoperantes los relacionados con lo aludido respecto al uso indebido de recursos públicos y la subsistencia de una difusión de la propaganda denunciada, como se explica enseguida.

Lo sostenido por el *Recurrente* con relación al **elemento objetivo** al afirmar que la propaganda personalizada existe tanto en la difundida para promocionar el supuesto informe de “campaña de comunicación social” que rindió el *Gobernador*, como en el contenido del mismo y que en su conjunto tienen la finalidad de posicionar al *Gobernador* como al partido político que lo postuló a través de una campaña personalizada disfrazada, se estima que tales aseveraciones resultan infundadas e inoperantes.

Lo infundado porque en términos de lo considerado en la resolución controvertida, si bien se tenía por acreditada la propaganda gubernamental, contrario a lo aducido por

⁵ Incluidas en los apartados correspondientes de la resolución controvertida.

el *Actor*, de la misma no era posible advertir que existían elementos que constituyeran una promoción personalizada del *Gobernador*, toda vez que el evento y las publicaciones materia de la denuncia correspondían a la difusión en general de actividades institucionales, no se advierten manifestaciones a favor del titular del ejecutivo, además de que no se exaltan sus logros personales, ni se hace mención a sus cualidades para posicionarse frente a la ciudadanía, ni se puede apreciar que se haya apoyado a una fuerza política, por el contrario, refleja la forma de gobierno de la actual administración.

Durante su mensaje en carácter de *Gobernador*, no se formularon expresiones que implicaran la pretensión de ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido o candidato, y no tuvo la intención de posicionarlo ante el electorado o de realizar propaganda personalizada, ya que a pesar de que tenía su nombre era consustancial al cargo que ocupaba.

Lo anterior resulta trascendente en el análisis del caso, porque para tener por acreditada la infracción que nos ocupa, las conductas denunciadas deberían tener como objeto influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de determinado partido político o candidato a un cargo de representación popular, lo que no se actualiza en el presente asunto, pues como se precisó, no podría estimarse que la intención del evento y su difusión fuera la de posicionarse ante el electorado.

Lo inoperante de los argumentos es debido a que el *Actor* no realiza un análisis de las expresiones utilizadas por el denunciado, relacionadas con la supuesta promoción personalizada que aduce se encuentran en el mensaje emitido por el *Gobernador*, es decir, el demandante es omiso en señalar con claridad por qué considera que de los mismos se advierte una intención de posicionarse ante la ciudadanía, sino que por el contrario se limitó a plasmar la transcripción que del mensaje incluyó la *Autoridad Responsable* en el acto impugnado, lo cual impide a este órgano jurisdiccional estar en posibilidad de profundizar respecto al tema.

En esas circunstancias, tales manifestaciones del *Recurrente* no son idóneas para controvertir frontalmente la premisa fundamental que sustenta la sentencia controvertida, consistente en que, si bien se tuvo por acreditada la propaganda gubernamental, no era posible advertir que existieran elementos que constituyeran promoción personalizada.

Además es omiso en señalar con precisión y claridad cuáles son en específico y en qué consisten, así como cuál es el contenido de los mensajes que aduce se dejaron de advertir para poder determinar la verdadera intención del evento

denunciado, no desarrolla argumentos o presenta elementos para estar en aptitud de emitir el pronunciamiento al respecto.

En cuanto a su dicho relativo a que resulta incorrecto basar el estudio del cúmulo propagandístico en aquel que sólo desplegó el Gobierno del Estado, puesto que la propaganda emitida masivamente cumple con la finalidad de beneficiar al denunciado y a su partido político, igualmente resulta inoperante ya que omite articular argumentos que desvanezcan lo razonado por la responsable en el sentido de considerarlo como un ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación que replicaron la nota en sus sitios de internet, sin que obrara evidencia alguna en el expediente que hiciera suponer que el *Gobernador* o algún servidor público haya intervenido para que así fuera.

El cuanto al dicho del *Actor* consistente en que el **elemento personal** debió tenerse por satisfecho, ya que por un lado, la propia *Autoridad Responsable* reconoció que el informe y la propaganda desplegada pertenecen al *Gobernador* y, por otro, porque no obstante la propaganda difundida por el Gobierno del Estado no contiene la imagen del titular del ejecutivo, del slogan utilizado en la misma se podía advertir que el informe sería dado por éste, tal planteamiento resulta fundado pero insuficiente para revocar la decisión impugnada, toda vez que si bien es verdad que del evento público que dio inicio a la campaña publicitaria son identificables plenamente el nombre, imagen y cargo del emisor del mensaje dado en dicho evento, ello no es suficiente para alcanzar su pretensión, pues como quedó establecido, la promoción personalizada se configura por la coexistencia de los elementos personal, objetivo y temporal.

De modo que al no haberse identificado con claridad del mensaje emitido una intención por parte del funcionario de exaltar su nombre e imagen, cualidades o logros políticos personales dejando en segundo plano el tema de rendición de cuentas, y por ende no tener por colmado el elemento objetivo, su aparición se encuentra amparada en el contexto de difusión encaminado a informar a la ciudadanía en general respecto de las actividades que le fueron encomendadas como *Gobernador* de la entidad federativa.

De igual forma por lo que hace al elemento **temporal**, si bien se considera acertado lo sostenido por el *Recurrente* en el sentido de que la promoción personalizada por parte del denunciado debe configurarse aun y cuando no haya en curso o se encuentre cercano un proceso electoral en la identidad, puesto que a su decir, lo que configura la trasgresión que reclama es la contravención a un precepto normativo, tal aseveración es insuficiente para revocar lo decidido al no haberse colmado el elemento objetivo.

Además, cabe precisar que la *Autoridad Responsable* no determinó exclusivamente que por la ausencia de un proceso electoral en curso o cerca de alguno es que no se

da la infracción, pues sustentó en su decisión que no hubo vulneración al artículo 134 constitucional.

En cuanto a los agravios relativos a evidenciar el **uso de recursos públicos**, los mismos son ineficaces, esencialmente, porque este Tribunal determinó que no se acreditó la promoción personalizada y, por ende, tampoco existe un indebido uso de recursos.

No es óbice para esta órgano jurisdiccional que el *Actor* manifiesta que a la fecha **se sigue realizando la misma difusión** de la propaganda denunciada en los medios de comunicación impresos y electrónicos, omitiéndose su investigación por parte de la responsable al indebidamente considerarlos permitidos constitucionalmente.

En cuanto a ello, al haber persistido la decisión de la *Autoridad Responsable* relativa a que no se trató de un informe de labores fuera del plazo legal y sumado a que no aporta los medios de convicción idóneos para justificar las circunstancias de modo, tiempo, lugar, en torno a la supuesta continuación de la difusión de propaganda, es que debe desestimarse tal aseveración manifestada por el *Recurrente*.

Por consecuencia, la resolución impugnada debe confirmarse.

5. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se CONFIRMA la resolución impugnada.

Notifíquese como corresponda y en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por Unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, quienes firman para todos los efectos legales con asistencia de la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

DOY FE.

MAGISTRADA PRESIDENTA

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ

MAGISTRADO

MAGISTRADA

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

**NORMA ANGÉLICA
CONTRERAS MAGADÁN**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**JOSÉ ANTONIO
RINCÓN GONZÁLEZ**

**JOSÉ ÁNGEL YUEN
REYES**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
POR MINISTERIO DE LEY**

LIC. MARÍA CONSOLACIÓN PÉREZ FLORES

Versión Pública