

# Líneas jurisprudenciales

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Centro de Capacitación Judicial Electoral

## [PROPAGANDA EN MATERIA ELECTORAL. CRITERIOS RELEVANTES]

Autor:

Dra. Karolina Monika Gilas

Asistentes de Investigación:  
Vladimir Alexei Chorni Elizalde



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Índice

Marco jurídico .....	3
Criterios sostenidos en sentencias de la Sala Superior .....	9
Introducción .....	19
I. SUJETOS OBLIGADOS.....	20
II. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL.....	23
III. CONTENIDO.....	32
IV. PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA NEGATIVA.....	38
V. CONTRATAR Y ADQUIRIR .....	56
VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	59
VII. CONCESIONARIOS .....	62
VIII. CULPA IN VIGILANDO.....	64
IX. PRECANDIDATOS ÚNICOS .....	66
X. COMPETENCIA.....	69
XI. RÉGIMEN DE SANCIONES .....	70
Bibliografía .....	72
Jurisprudencia y tesis relevantes .....	73



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Marco jurídico

#### - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

**Apartado A.** El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

...

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

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

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

...

**Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.**

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

**Apartado D.** Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### - Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

#### Artículo 228

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

**3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.**

**4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.**

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 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.

#### Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y
- m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.

### Artículo 345

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, al presente Código:

- a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;
- b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
- c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; y
- d) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

- **Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos (CG38/2008)**

**Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:**

- a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;
- b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.
- c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;
- d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

- e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;
- f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;
- g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y
- h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

...

...

- **Acuerdo del Consejo General del IFE CG135/2011 mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2011**

### Considerando

...

...

6. Que según los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 1, inciso b) del código comicial federal, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Salvo estos casos excepcionales, la difusión -por cualquier medio- de propaganda gubernamental dentro del periodo previamente mencionado constituye una infracción por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público.

7. Que según el artículo 134 constitucional, la propaganda -bajo cualquier modalidad de comunicación social- que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

En este sentido, la propaganda que se transmita con motivo de las excepciones a que el presente acuerdo se refiere, deberá tener carácter institucional; es decir, deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos a que se refiere el artículo 7, inciso b), fracciones VI y VII del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

8. **Que el artículo 7, inciso b), fracción VII del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral determina que se entenderá por “propaganda electoral” al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar las candidaturas registradas ante la ciudadanía.**

**Asimismo, será propaganda electoral aquélla que contenga las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral. También entrará en esta categoría la difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato. Finalmente, se entenderá por propaganda electoral, aquélla que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.**

9. **Que el artículo 228, párrafo 5 del código federal establece que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los 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.**
10. Que este acuerdo tiene como finalidad garantizar la seguridad jurídica, la certeza, la imparcialidad y la equidad durante las campañas, y hasta el día de la jornada electoral, de los procesos comiciales locales a celebrarse en dos mil once, en la aplicación de las restricciones para la suspensión de la propaganda gubernamental previstas en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
11. Que de conformidad con el artículo 65 del Reglamento de Acceso a Radio y Televisión, en Materia Electoral en relación con las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-RAP243/2008, SUP-RAP-53/2009 y SUP-RAP-942009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el único órgano legalmente facultado para emitir reglamentos y normas generales con el objeto de desarrollar o explicitar las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre ellas, las normas que regulan la materia de radio y televisión para fines electorales.

...

...



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Acuerdo

**PRIMERO.-** Se aprueban las normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refieren los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que serán aplicables para los procesos electorales locales ordinarios o extraordinarios que inicien durante el año dos mil once.

**SEGUNDO.-** Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en radio y televisión, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en los términos y con las excepciones establecidas los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y las que se aprueban mediante el presente instrumento, a partir del inicio de cada una de las campañas y hasta el día de la jornada electoral, en las emisoras de radio y televisión que conforme a los mapas de cobertura y a los catálogos aprobados y publicados por el Instituto Federal Electoral, tengan cobertura en las entidades o municipios en que se llevarán a cabo procesos electivos locales en dos mil once.

**TERCERO.-** La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la “Lotería Nacional” como “Pronósticos para la Asistencia Pública”; la publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país; la campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; las campañas de comunicación social del Banco de México con contenido exclusivamente educativo; y la campaña de comunicación social sobre los resultados del XIII Censo General de Población y Vivienda realizado en dos mil diez se considerarán excepciones a las prohibiciones que en materia de propaganda gubernamental prevé el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Además, deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, ni referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos a que se refiere el artículo 7, inciso b), fracciones VI y VII del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

**CUARTO.-** Durante la emisión radiofónica denominada “La Hora Nacional” deberá suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público desde el inicio de los respectivos periodos de campañas y hasta el día en que se celebre la jornada comicial respectiva. **Asimismo, en dicho espacio no podrán difundirse logotipos, frases o cualquier tipo de referencias visuales y/o auditivas al gobierno federal o a algún otro gobierno, ni elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.**

**QUINTO.-** Podrán permanecer en internet los portales de los entes públicos, siempre y cuando tengan carácter informativo o de medio para la realización de trámites o servicios y no se emitan en los mismos logros a su favor.

**SEXTO.-** Las normas de propaganda gubernamental aprobadas mediante el presente acuerdo entrarán en vigor a partir de la fecha del inicio de cada campaña electoral local y concluirán su vigencia al día siguiente de la jornada electoral de cada entidad o municipio, siendo aplicables en las emisoras de radio y televisión que conforme a los mapas de cobertura y a los catálogos aprobados y publicados por el Instituto Federal Electoral,



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

tengan cobertura en las entidades o municipios en que se llevarán a cabo procesos electivos locales en dos mil once.

### **Criterios sostenidos en sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno a la propaganda electoral o política:**

#### **I. SUJETOS OBLIGADOS**

1. Cualquier persona física o moral; ciudadanos y sus organizaciones; aspirantes, precandidatos, y candidatos; partidos políticos; agrupaciones políticas; observadores y sus organizaciones; servidores públicos y autoridades; notarios públicos; extranjeros; concesionarios y permisionarios; organizaciones sindicales, laborales o patronales o con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (SUP-RAP-148/2009)
2. Los sujetos obligados a cumplir con la normatividad electoral, son tanto el concesionario de televisión abierta como el concesionario de televisión restringida (SUP-RAP-111/2011 y acumulado).

#### **II. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL**

1. La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía las distintas candidaturas (Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados).
2. La propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político (Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados).
3. Es propaganda electoral todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, independientemente del ámbito de promoción, cuando se muestre objetivamente la intención de promover una candidatura o partido ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, sea que estos elementos se encuentren marginal o

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

circunstancialmente (Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados).

4. Para que la propaganda se considere como “electoral” es necesario que con el acto de difusión (sea en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial) se promueva una candidatura (Jurisprudencia 37/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009 y SUP-RAP-220/2009 y acumulados).
5. La propaganda política tiene por objeto crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, mientras que la propaganda *electoral* no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias de los electores a un partido, candidato, programa o ideas (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).
6. El artículo 228, párrafo 3 del COFIPE debe interpretarse de manera amplia para comprender cualquier otro supuesto de propaganda que influya en las preferencias electorales de los ciudadanos, para hacer eficaces las disposiciones constitucionales del artículo 41, Base III, apartado A, párrafos 2 y 3 (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).
7. Se considera propaganda electoral (SUP-RAP-013/2004):
  - a. Se trate de algún escrito, publicación, imagen, grabación, proyección o expresión;
  - b. Se produzca y difunda durante la campaña electoral;
  - c. Esa producción y difusión la realicen los partidos políticos, los candidatos registrados o sus simpatizantes, y
  - d. El propósito sea presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
8. La propaganda electoral es un tipo de comunicación persuasiva, con la finalidad de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de un partido político o coalición, un candidato o una causa con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas simpatizantes con otro partido, para que actúen de determinada manera, adopten sus ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, para lo cual se utilizan mensajes emotivos más que objetivos (SUP-RAP-28/2007 y SUP-RAP-39/2007).
9. La propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral (Tesis CXX/2002, derivada del asunto SUP-JRC-196/2001).
10. La naturaleza de la conducta calificada como propaganda electoral es independiente del efecto que pueda tener, o de que efectivamente el sujeto logre mediante la acción que realiza, el fin que persigue con ella (SUP-RAP-234/2009).

### III. CONTENIDO

1. La libertad de expresión en su modalidad de propaganda debe armonizarse con el derecho a la igualdad política (derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a los cargos

públicos de elección popular) y el derecho a la protección de la honra o la reputación, así como el reconocimiento de la dignidad de la persona (SUP-JRC-175/2005, SUP-JRC-179/2005 y SUP-JRC-180/2005, acumulado).

2. Los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de los programas de gobierno en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos (jurisprudencia 2/2009, derivada de los asuntos SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009).
3. Los institutos políticos deben abstenerse de incluir en la propaganda electoral expresiones, símbolos o características semejantes a las de una publicidad comercial (Tesis XIV/2010, derivada del asunto SUP-JRC-126/2010).
4. La propaganda política y electoral debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente (Tesis XXIII/2008, derivada del asunto SUP-JRC-375/2007).
5. La propaganda política y electoral no debe contener expresiones que induzcan a la violencia (Tesis XXIII/2008, derivada del asunto SUP-JRC-375/2007).
6. Se considera propaganda electoral el aprovechar los programas televisivos para otorgar simuladamente a un precandidato, candidato, partido político o coalición, mayores coberturas de su imagen, precampaña o campaña electoral dentro de un proceso comicial por acuerdo tácito e implícito, y sea que su difusión por concesionarios o permisionarios sea gratuita o pagada (SUP-RAP-459/2011).
7. La administración pública, los grupos parlamentarios y los legisladores del Congreso de la Unión no pueden intervenir con base en sus logros gubernamentales, ni siquiera en caso de programas sociales de gobierno, porque se consideraría propaganda político-electoral (Jurisprudencias 10/2009 y 18/2011, originados por SUP-RAP-57/2010; SUP-RAP-123/2011 y acumulado, y SUP-RAP-474/2011 y por SUP-RAP-75/2009 y acumulado; SUP-RAP-145/2009, y SUP-RAP-159/2009 respectivamente).
8. El uso de propaganda electoral que contenga símbolos religiosos está prohibido. Por tanto, los actores involucrados en los procesos electorales se deben de abstener de utilizarlos, para que los ciudadanos participen de manera racional y libre en las elecciones (Jurisprudencia 39/2010, derivada de los asuntos SUP-REC-34/2003, SUP-JRC-345/2003, SUP-JDC-165/2010).
9. La prohibición impuesta a los partidos políticos de utilizar los símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, no debe entenderse limitada a los actos desplegados con motivo de la propaganda inherente a la campaña electoral, sino que está dirigida a todo tipo de propaganda a que recurran los institutos políticos en cualquier tiempo, por sí mismos, o a través de sus militantes o de los candidatos por ellos postulados (Tesis XXII/2000, derivada del asunto SUP-RAP-032/99).

#### IV. PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA NEGATIVA

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

1. Queda prohibido el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario (Jurisprudencia 38/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-81/2009 y acumulado, SUP-RAP-99/2009 y acumulado, SUP-RAP-65/2009).
2. La propaganda política y electoral no debe contener expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos (Tesis XXIII/2008, derivada del asunto SUP-JRC-375/2007).
3. El verbo denigrar debe interpretarse de manera amplia según el lenguaje natural y la definición del diccionario de la Real Academia "Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien". En términos coloquiales, "hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión" (SUP-RAP-59/2009).
4. La propaganda electoral se considera denigrante cuando se cumplan los siguientes elementos (SUP-RAP-122/2008):
  - a) La existencia de propaganda política o político-electoral.
  - b) Que la propaganda sea transmitida o difundida.
  - c) Que esa propaganda utilice expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, porque las palabras per se pueden ser ofensivas, degradantes o difamantes, o bien, por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes, es decir, en su contexto.
  - d) Que, como consecuencia de dicha propaganda, se denigre a alguna institución en su imagen, como bien jurídico protegido por la norma.
5. El tipo de expresiones que sean de interés colectivo y que versen sobre personas públicas puede ser vigoroso y se pueden utilizar expresiones más fuertes que con un ciudadano común (SUP-RAP-116/2011, SUP-RAP-0132-2011 y SUP-RAP-133/2011 acumulados, y SUP-RAP-SUP-RAP-482/2011).
6. El contenido del mensaje de la propaganda es ilegal cuando atribuye a alguien: expresiones, palabras, actos o intenciones deshonorosas o la imputación de un delito; cuando existe un vínculo directo entre la manifestación y el sujeto, con la finalidad de injuriar y ofender a la persona o partido político (SUP-RAP-482/2011).
7. La calumnia en la propaganda debe ser cierta y clara, ya que en caso de duda se resuelve a favor de la libertad de expresión (SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados, SUP-RAP-194/2010 y SUP-RAP-0119/2011).

## V. CONTRATAR Y ADQUIRIR

1. "Contratar" corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones (SUP-RAP-234/2009).

2. “Adquirir”, aun cuando también tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza, predominantemente, en el lenguaje común, con el significado de: llegar a tener cosas, lograr o conseguir algo (SUP-RAP-234/2009).
3. La interpretación del término adquirir debe entenderse como encaminada a la restricción del acceso de los partidos políticos, a la radio y la televisión, en tiempos distintos a los asignados por el Instituto Federal Electoral.”(SUP-RAP-234/2009, SUP-RAP-0280/2009, SUP-RAP-0022/2010, SUP-RAP-0082/2010, SUP-RAP-0273/2010, SUP-RAP-0111/2011, SUP-RAP-126/2011, SUP-RAP-0127/2011 y SUP-RAP-0447/2011)”.
4. El presupuesto de la norma constitucional, relacionado con la contratación de propaganda, aunque supone la existencia de un acto bilateral de voluntades, en modo alguno erradica la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral, ni releva de responsabilidad a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).
5. Aunque no se cuente con una prueba que pueda acreditar la existencia material de un contrato o convenio previo en el que las partes se hubieren comprometido a promover electoralmente y de manera positiva la imagen de un candidato, otorgándole mayores espacios y coberturas en los programas de televisión, con el objeto de beneficiarlo posicionando su imagen ante el electorado, de los indicios derivados de las pruebas aportadas es factible demostrar que existió una adquisición indebida de tiempos en radio y televisión (SUP-RAP-22/2010).
6. La idea de contratar y adquirir debe extenderse a todo modo o manifestación en los tiempos en radio y televisión (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009).
7. Existe la infracción de adquirir tiempos en radio y televisión, porque muestra la presunción de adquisición por un tercero, incluso sin necesidad de un vínculo contractual, cuando (SUP-RAP-0127/2011):
  - a) Los spots se transmitieron por las empresas y existe un consentimiento implícito.
  - b) El contenido de los spots está relacionado con el partido
  - c) El partido obtuvo un beneficio
  - d) El partido político no se deslindó de las conductas ilegales.

## **VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN**

1. La manifestación de expresiones periodísticas auténticas o genuinas está permitida en radio y televisión como regla general (SX-JRC-0028-2009, SX-JRC-0055-2009, SDF-JRC-0069-2009, SUP-RAP-0280-2009, SUP-RAP-0022-2010, SX-JRC-0045-2010, SX-JRC-0113-2010, SUP-RAP-0118-2010, SUP-JRC-0273-2010 y SUP-RAP-0011-2011).
2. La información difundida por los noticieros de radio, televisión o prensa como cobertura de los partidos políticos y sus candidatos no se considera propaganda electoral por ser una actividad propia de la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados).

3. Los programas de género periodístico de naturaleza híbrida en el que confluyen varias vertientes del periodismo informativo, tales como la noticia, la entrevista, el reportaje, la crónica, tanto como el periodismo de opinión, en sus modalidades de editorial, comentario y denuncia ciudadana, se encuentran amparados en el derecho de la libertad de expresión y periodística en términos de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la Constitución (SUP-RAP-22/2010).
4. Para que la información difundida por el comunicador o periodista se considere un ejercicio genuino de periodismo, ésta debe (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados, SX-JRC-45/2010 y SX-JRC-28/2009):
  - a) Tener la intención de informar al público, y
  - b) Las noticias elegidas no deben ser contrarias a la dignidad de la persona, ni pongan en peligro su integridad física o intelectual, así como de la colectividad.
5. El análisis de notas periodísticas en diarios para mostrar si hubo equidad o no en la contienda no puede constreñirse a un solo periódico; debe ser integral y tomar en cuenta los periódicos más relevantes de la entidad de que se trate (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados).
6. La información contenida en una nota periodística puede considerarse propaganda electoral cuándo ésta sea una simulación de género periodístico (SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011). Para determinar la simulación, debe analizarse los siguientes elementos:
  - a) El contexto de la transmisión. En este caso la transmisión fue dentro de los bloques comerciales de esas emisiones, sin contar con características alguna, relativa a su autoría o firma con lo que pudiera estimarse como parte de los programas noticiosos en donde se transmitieron.
  - b) La finalidad. La finalidad era promocionar a sujetos en la época de los hechos participaban en la elección constitucional de gobernador de Oaxaca.
7. Las entrevistas realizadas a candidatos o dirigentes partidistas son lícitas y no constituyen propaganda electoral cuando se realicen (SUP-RAP-532/2011):
  - a) En tiempos previos a la precampaña y campaña respecto de su parecer sobre algún tema determinado, no existe impedimento constitucional o legal, para que tal candidato perfile en sus respuestas consideraciones que le permitan posicionarse en relación con su específica calidad de candidato;
  - b) Que sus comentarios se formulen en el contexto de una entrevista, cuya naturaleza, obliga a que su difusión, a diferencia de los promocionales o spots, se concrete a un número limitado de transmisiones y en un contexto específico que no la haga perder su calidad de labor periodística.
8. No existe disposición que sujete las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; éstas sólo se sancionarán cuando se hagan como una simulación que signifique un fraude a la Constitución y a la ley (SUP-RAP-459/2011).
9. Cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009, SUP-RAP-0096-2010, SUP-RAP-0304-2009, SDF-JRC-0069-2009,

SUP-RAP-0532-2011, SUP-JRC-0108-2011, SUP-RAP-0048-2010, SG-JRC-0204-2009, SUP-RAP-0020-2010, SUP-JRC-0273-2010).

## **VII. CONCESIONARIOS**

1. Los medios de comunicación no pueden implementar mecanismos que resulten en la exclusión de expresiones que se profieran en el contexto del debate político de manera previa. De esta manera, las limitantes que implicaran un examen previo sobre la veracidad de lo expresado estaban prohibidas, incluso para las autoridades administrativas con facultades reglamentarias en la materia (Tesis XII/2009, SUP-RAP-254/2008).
2. No constituye censura previa que los concesionarios de radio y televisión califiquen el contenido de propaganda ilegal y decidan no divulgarlo (jurisprudencia 4/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados, SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados, SUP-RAP-236/2009 y sus acumulados, además SUP-RAP-126/2011, SUP-RAP-138/2011 y SUP-RAP-139/2011, acumulados y SUP-RAP-127/2011, SUP-RAP-129/2011 y SUP-RAP-130/2011).
3. Los concesionarios de televisión se encuentran obligados a cuidar que los materiales que se transmiten se ajusten a la normatividad vigente (SUP-RAP-126/2011).
4. Los concesionarios de los medios de comunicación están obligados a no vulnerar el orden constitucional y legal, en virtud de la obligación de no transmitir propaganda que vulnere el orden constitucional y legal (SUP-RAP-126/2011).
5. Los concesionarios de radio y televisión están obligados a respetar el marco jurídico electoral establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales so pena de que, como en el caso, se les haga responsables de la difusión de propaganda ilícita. Ello no implica que se trate de censores que afecten la libertad de expresión, sino que en el caso se excedieron al contenido del contrato y de lo previsto en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al difundir los promocionales fuera del estado de México” (SUP-RAP-24/2011).

## **VIII. CULPA IN VIGILANDO**

1. El partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual (Tesis XXXIV/2004, derivada del asunto SUP-RAP-018/2003).
2. Incurren los partidos en culpa in vigilando por la mera omisión del deber de vigilar el cumplimiento de la ley (principio de “respeto absoluto de la norma legal”), por lo que al no

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

realizar ninguna acción dirigida a evitar la difusión de la propaganda electoral o la desvinculación de la misma es suficiente para responsabilizarlos (Jurisprudencia 17/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-198/2009, 220/2009, además SUP-RAP-0018/2003, SUP-JRC-16/2011, SUP RAP 206/2010).

3. La culpa in vigilando requiere demostrar que el partido conoció o que objetivamente estuvo en aptitud de conocer la propaganda y que ésta le hubiere beneficiado o perjudicado derechos de terceros (SUP-RAP-312/2009).
4. Para cumplir el principio de *razonabilidad* de la imputación de culpa in vigilando debe poder exigirse de manera ordinaria a los partidos político una acción de reproche o deslinde de una conducta ilegal (Jurisprudencia 17/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-198/2009, 220/2009).

### IX. PRECANDIDATOS ÚNICOS

1. Los precandidatos únicos que sean designados de modo directo no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente, en tanto, que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos; ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña (Acción de inconstitucionalidad 85/2009).
2. Los actos anticipados de campaña con precandidato único se regulan de manera distinta a los de la competencia de distintos precandidatos en un partido (SUP-JRC-309/2011).
3. Los precandidatos únicos no pueden realizar actos de precampaña que trasciendan a la ciudadanía para posicionarlos políticamente (SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011).
4. Los precandidatos únicos sí pueden realizar actos de precampaña dirigidos exclusivamente a miembros o simpatizantes del partido correspondiente (SUP-JRC-209/2011).
5. No se puede otorgar autorización a simpatizantes o militantes para que hagan actividades de proselitismo en busca de su nominación a un puesto de elección popular cuando solamente haya solicitado su registro un precandidato (SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011).
6. No es posible ni dable jurídicamente hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues si una conducta puede o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal electoral, esto sólo es posible determinarlo a la luz del contexto en que se realizó y conforme a los elementos propios del caso (SUP-RAP-3/2012, SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011).
7. Queda prohibido a cualquier precandidato, sea único o no, incurrir en “actos anticipados de campaña”, por lo que tales sujetos deben evitar en todo caso, hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postulan, ni realizar actos en los que presenten y promuevan una candidatura y/o su plataforma para obtener el voto (SUP-RAP-3/2012, SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011).

8. Los “precandidatos únicos” pueden ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones antes apuntadas, según las condiciones en que se formuló cada cuestionamiento al que se dio respuesta (SUP-RAP-3/2012, SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011).
9. Los “precandidatos únicos”, a diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el IFE, porque ello podría generar una ventaja indebida (SUP-RAP-3/2012, SUP-JRC-309/2011, SUP-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011).
10. Es procedente sancionar a un precandidato que incurrió en la comisión de actos anticipados de campaña (SUP-JDC-1007/2010 y SUP-JRC-230/2010 acumulados).

### X. COMPETENCIA

1. De autoridades administrativas:
  - 1.1. El IFE es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis:
    - a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales;
    - b) Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;
    - c) Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y
    - d) Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público (Jurisprudencia 25/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-12/2010, SUP-RAP-51/2010, SUP-RAP-43/2010).
  - 1.2. En el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el IFE, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión (Jurisprudencia 25/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-12/2010, SUP-RAP-51/2010, SUP-RAP-43/2010).
2. De autoridades jurisdiccionales:
  - 2.1. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones que se susciten al respecto, provenientes de autoridades electorales de las entidades federativas, toda vez que, en el ámbito local, dichas autoridades sólo están facultadas para realizar actos intermedios de ejecución material (Jurisprudencia 8/2010, derivada del asunto SUP-CDC-13/2009).

2.2. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones que se susciten al respecto de administración y asignación de tiempos en radio y televisión, durante el desarrollo o fuera de los procesos comiciales tanto federales como locales, así como vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones atinentes, provenientes de autoridades electorales de las entidades federativas, toda vez que, en el ámbito local, dichas autoridades sólo están facultadas para realizar actos intermedios de ejecución material (Jurisprudencia 12/2010, derivada de los asuntos SUP-AG-50/2008, SUP-JRC-9/2009 y SUP-JRC-29/2009).

### XI. RÉGIMEN DE SANCIONES

1. El procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas relacionadas con la difusión de propaganda electoral o política en medios de comunicación social, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal (SUP-RAP-58/2008, SUP-RAP-64/2008).
2. El Secretario Ejecutivo del IFE no puede y no debe emplazar a los servidores en automático, sino que debe llevar a cabo un análisis previo para determinar si en el particular está en presencia de una violación a la Constitución o a la ley (SUP-RAP-173/2008).
3. Las formalidades esenciales para el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
  - a. Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral;
  - b. De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y
  - c. Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral (SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011, SUP-JRC-7/2011).
4. Pueden desecharse las quejas o denuncias ausencia de pruebas, pero no por la insuficiencia de éstas (SUP-RAP-102/2009).
5. El plazo de cuarenta y cinco días para retirar la propaganda electoral, previsto en el último de los preceptos citados, es inaplicable para quitar la difundida a través de internet, pues ésta debe ser retirada en la fecha fijada por la ley para la conclusión de la campaña electoral. El plazo indicado se refiere a la propaganda que se coloca en bardas, postes, anuncios espectaculares, etcétera (Tesis XXXV/2005, derivado del asunto SUP-JRC-233/2004).
6. Cuando un dispositivo legal establece la nulidad de la elección a favor de una persona, cuando su candidatura hubiese sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas, se refiere a la actividad que desarrollen éstas, dirigidas a un conjunto o porción determinada de la población, para que obren en determinado sentido, o para hacer llegar al

electorado, el mensaje deseado, para inducirlos a que adopten una conducta determinada, o llegado el caso, voten por un partido o candidato específico. En este contexto resulta válido afirmar que no es menester que una Iglesia o agrupación religiosa esté registrada ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación, para estimar su existencia en la realidad, y consecuentemente su posible influencia en el electorado (Tesis CXXI/2002, derivada del asunto SUP-JRC-005/2002).

### **Introducción**

La reforma constitucional en material electoral de 2007-2008 pretendió establecer un nuevo modelo de comunicación social y política, en aras de fomentar la equidad en acceso a los medios de comunicación para todos los actores de las contiendas electorales.

Los cambios constitucionales fueron una respuesta del legislador a los vicios que se presentaron en las campañas electorales de 2006, en las que “elección presidencial se disputó en medio de una guerra sucia en la que terceros se involucraron de forma ilegal, así como dentro de un ambiente de mensajes negativos que hicieron del proceso uno de los más ofensivos y rípidos de la historia electoral del país”

y “Los partidos resintieron la desventaja de depender de las televisoras para dar visibilidad a las campañas y perder fuerza en la negociación con ellas para proyectar a sus candidatos; la falta de mecanismos y procedimientos para reclamar una cobertura noticiosa equilibrada y equitativa; las escasas opciones para escoger espacios en el espectro radioeléctrico y la ausencia de control sobre los espacios privilegiados donde transcurría la discusión en el espacio público; la ausencia de garantías de igualdad en el trato a los partidos en el ámbito de la contratación comercial de pautas de transmisión de mensajes y su elevado costo; el limitado alcance de las sanciones por actos indebidos y, en suma, la inseguridad que representaba poner el futuro político de un partido o candidato al arbitrio de las dos poderosas televisoras y algunos grupos radiofónicos” (Buendía y Azpiroz 2011, 15).

A raíz de esos problemas, y con finalidad de prevenir los abusos de la propaganda, la reforma tenía dos ejes fundamentales: la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión por cualquier persona y la prohibición de las campañas negativas.

Como las prohibiciones quedaron inscritas en la Constitución, pero nunca se ha creado una ley reglamentaria de las mismas, a lo largo de los años se han presentado distintas situaciones en las que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvo que dar una interpretación final de la ley, subsanando lagunas legales y creando criterios que en adelante iban dando contenido a las normas relacionadas. Esas decisiones han sido de gran relevancia, ya que muchos asuntos relacionados con la propaganda político electoral evidencian la tensión existente entre la libertad de expresión y el valor que constituye la equidad de la contienda electoral.

El presente trabajo pretende recoger y ordenar esos criterios, para dar un panorama amplio y, al mismo tiempo, detallado, de las interpretaciones que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio a los artículos constitucionales que regulan el tema de propaganda.

### **I. SUJETOS OBLIGADOS**

El artículo 341 del COFIPE establece que son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas nacionales;
- c) Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;
- d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

- e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
- g) Los notarios públicos;
- h) Los extranjeros;
- i) Los concesionarios y permisionarios de radio o televisión;
- j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
- l) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; y
- m) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código.

Ese mismo catálogo de sujetos obligados fue confirmado por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-148/2009, en la que se mencionan: cualquier persona física o moral; ciudadanos y sus organizaciones; aspirantes, precandidatos, y candidatos; partidos políticos; agrupaciones políticas; observadores y sus organizaciones; servidores públicos y autoridades; notarios públicos; extranjeros; concesionarios y permisionarios; organizaciones sindicales, laborales o patronales o con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.

En la sentencia SUP-RAP-111/2011, al analizar una multa impuesta por el Consejo General del IFE a Milenio Diario, S. A. de C. V. y Agencia Digital, S.A. de C.V., por haber transmitido cápsulas y entrevistas a favor de los candidatos del PAN a diversos puestos de elección popular en el estado de México, la Sala Superior se pronunció respecto de tipos de concesionarios que son sujetos obligados de la normatividad electoral.

Imágenes de las entrevistas realizadas por Milenio:



La Agencia Digital, S.A. de C.V., alegaba haber sido sancionada indebidamente, ya que, según la misma, tratándose de una empresa de televisión restringida y no de una señal radiodifusora de televisión abierta, ésta no se ubica en las hipótesis normativas legalmente previstas, por lo que el Consejo General del IFE carece de facultad para pronunciarse respecto de la conducta imputada. En el análisis la Sala Superior sostuvo que, como la Constitución no establece “distinción alguna respecto a la prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión, a través de la señal radiodifusora o de vía televisión restringida, por lo que debe entenderse que la referida prohibición no se encuentra constreñida a algún tipo de modalidad, sino que la conducta a sancionar se circunscribe a la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión” y que, por lo tanto, “el objeto de la prohibición de contratar o adquirir, consiste en todo modo o manifestación de tiempos en radio y televisión”. Además, la Sala subrayó que el artículo 75, párrafo 1, del COFIPE, establece que las señales radiodifundidas que se incluyan en los servicios de televisión restringida también deberán incluir los mensajes de los partidos políticos y las autoridades electorales. Con base en ese análisis el TEPJF determinó que los sujetos obligados a cumplir con la normatividad electoral, en los términos precisados, son tanto el concesionario de televisión abierta como el concesionario de televisión restringida.



### II. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL

La legislación mexicana distingue tres tipos de mensajes promocionales: propaganda electoral, político-electoral o institucional. El artículo 228, párrafo 3, del COFIPE, establece que se entiende por propaganda electoral: “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”. Sin embargo, la legislación no contiene una definición de la propaganda política y, además, el legislador ha utilizado también expresiones “propaganda político electoral” o “político-electoral”, por lo que es difícil determinar en qué circunstancias estamos en presencia de un determinado tipo de propaganda.

Así, en el asunto SUP-RAP-13/2004 la Sala Superior estipuló cuáles son los elementos de la propaganda electoral, y en el SUP-RAP-201/2009 determinó cuáles son las diferencias entre la propaganda política y la electoral.

El primer asunto se trató de una queja en contra del Partido Convergencia por haber distribuido, el día de la jornada electoral federal (6 de julio de 2003), en la panificadora “*La Espiga*” ubicada en Comercial Palmas de Cuernavaca, Morelos, tarjetas telefónicas con el emblema de Convergencia, cruzado por una “X” y con la leyenda “Vota 6 de julio. Convergencia propone, no confronta busca acuerdos para el beneficio de México. Tu voto hace la diferencia”.

Al analizar los hechos el TEPJF determinó que el Partido Convergencia fue responsable de la distribución de propaganda electoral utilizada en las tarjetas telefónicas dentro del término prohibido por el código federal electoral.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

En ese caso la Sala Superior estableció que por propaganda electoral debe entenderse “el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”.

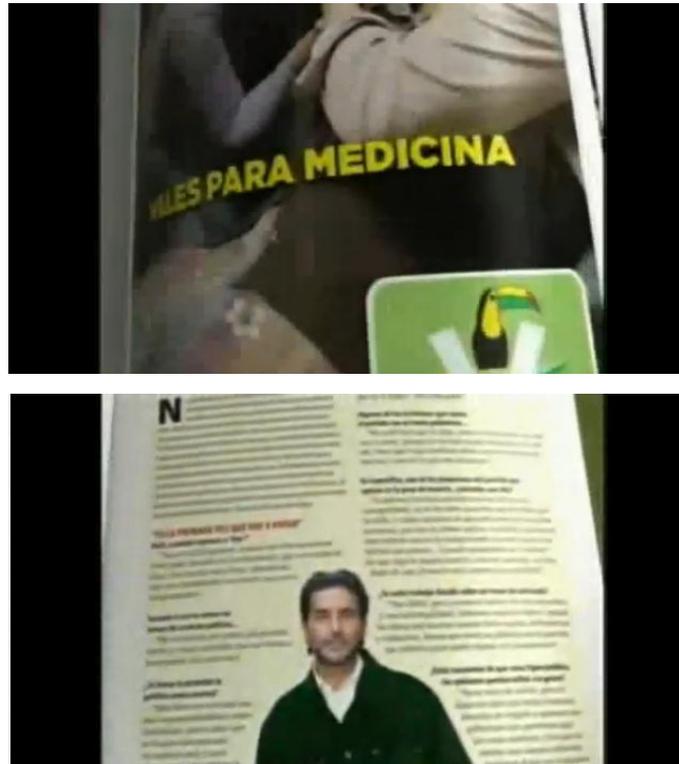
El asunto SUP-RAP-201/2009 versó sobre las multas impuestas por el Consejo General del IFE al PVEM, Editorial Televisa y Televimex, por haber transmitido los spots relacionados con la revista TVyNovelas, promocionando a las entrevistas hechas a Raúl Araiza y Maite Perroni, en las cuales expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del Partido Verde Ecologista de México.

Como objeto de promoción fue una revista, los promoventes alegaban que el Consejo General del IFE, al sancionarlos, confundió propaganda comercial con propaganda electoral, y también atribuyó indebidamente el carácter de electoral a la mención que se hace en dichos mensajes de las opiniones que, en ejercicio de su libertad de expresión, emitieron Raúl Araiza y Maite Perroni para la revista TVyNovelas.

La parte más importante de la litis fue la determinación de si los promocionales relacionados con la promoción de la revista TVyNovelas, en los que se hace mención a las entrevistas hechas a Raúl Araiza y Maite Perroni donde expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del PVEM, y en los cuales aparecen inserciones propagandísticas en las que se aprecia el logotipo del partido y frases relacionadas con sus propuestas de campaña, constituyen infracciones a la normatividad electoral.

A continuación se presentan imágenes del promocional analizado:





En los alegatos los quejosos argumentaban que la prohibición constitucional de adquirir tiempos en la radio y televisión con fines electorales implica que cualquier persona física o moral puede contratar propaganda en radio y televisión cuando no esté dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, por lo que los promocionales de la revista TVyNovelas cabían dentro de lo permitido por la ley.

En el análisis del caso la Sala Superior señaló que el concepto de propaganda aludido en la norma constitucional “debe entenderse en sentido lato, porque el texto normativa no la adjetiva con las locuciones “política”, “electoral”, “comercial” o cualquier otra; es decir, la prohibición alude a la propaganda desde la perspectiva del género, para comprender a cualquier especie. Por ende, la noción de propaganda que se emplea en el mandato constitucional, guarda relación con la transmisión de cualquier imagen auditiva o visual que, en su caso, favorezca a algún partido político, pues en sí misma, toda propaganda tiene como acción y efecto el dar a conocer algo, derivado de que la palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar”. Por lo tanto, de acuerdo al criterio del TEPJF, “la infracción a la norma constitucional por parte de los concesionarios o permisionarios de radio y televisión se surte, desde el momento en que la propaganda difundida en los medios de comunicación, en su caso, favorezca a un partido político, sin importar la naturaleza del objeto de promoción (basta con que se difunda en la televisión propaganda política o electoral), o que medie algún contrato”.

Respecto de la propaganda contratada por el PVEM, la Sala Superior sostuvo que ésta estuvo encaminada a generar opiniones a favor de ideas y creencias del partido y a propiciar el apoyo ciudadano para el mismo. De ahí se desprende que tanto la propaganda impresa en la revista de espectáculos, como el spot difundido en la televisión, eran propaganda político-electoral y se encontraban estrechamente ligados a la campaña política de ese partido.

Finalmente, en esa sentencia, el TEPJF determinó que “la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas; en tanto que la propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que busca colocar en las preferencias electorales a un partido (candidato), un programa o unas ideas. Es decir, en términos generales, es propaganda política la que se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, en tanto que la propaganda electoral es la que se encuentra íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en el proceso para aspirar al poder”.

### - Conductas que actualizan la propaganda electoral

En el asunto SUP-RAP-115/2007 la Sala Superior estudió el caso de sanciones impuestas al PRD por haber contratado publicaciones periodísticas de proselitismo político a favor de Gregorio Sánchez Martínez, su candidato a senador.

La publicidad cuestionada:



**SEDLA**  
SERVICIOS DE LOGÍSTICA  
AEROPORTUARIA S.A DE CV.

**Empresa de Greg Sánchez agradece la confianza de la Casa Blanca**

Servicios de Logística Aeroportuaria (SEDLA) es una sociedad mexicana que opera en el aeropuerto de la Ciudad de México, Cancún y Mérida ofreciendo servicios de rampa terrestre a las más importantes líneas aéreas del país y del extranjero.

Y por la seriedad de sus trabajos, y el prestigio ganado a pulso a través de sus años de trabajo honesto, fue seleccionada en 1993, por los responsables de ofrecer seguridad al presidente de los Estados Unidos, George Bush, para que les otorgara todos los servicios a las aeronaves estadounidenses, en especial al avión presidencial más seguro del planeta, conocido como "Air Force Number One".

Debe mencionarse que el gobierno estadounidense, fiel a su seriedad y rigor, investigó a SEDLA y fue seleccionado el señor candidato al senador de la coalición por el bien de todos, Greg Sánchez Martínez. Tanto en el más minucioso de sus detalles, entre los que se incluyen los reconocimientos financieros de la misma, con resultados satisfactorios, que ganó a otra decena de prestigiosas firmas que también ofrecieron sus servicios, SEDLA se congratula de ofrecer los mejores servicios con honestidad y eficiencia.

Agradecemos la confianza a todos nuestros clientes, entre los que se encuentran también el Vaticano, al que servimos en la última visita de Juan Pablo II a México, y el Mariscal de la Presidencia de la República en el Distrito Federal.

**Gregorio Sánchez Martínez**  
Presidente de SEDLA

UNITED STATES OF AMERICA



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El partido promovente alegaba que en ese caso no se estaba en presencia de la propaganda electoral, sino comercial, ya que los mensajes tenían como finalidad dar a conocer al público los servicios de la empresa y agradecer a la confianza de sus clientes. Sin embargo, dado que la propaganda fue difundida en marco de una campaña electoral, contenía la foto de Gregorio Sánchez Martínez, y de que señalaba claramente que el dueño de la empresa era, al mismo tiempo, candidato a senador, ésta no fue exenta de un contenido de proselitismo político.

En la misma sentencia la Sala Superior determinó que de la interpretación de los preceptos del COFIPE se desprende que la propaganda electoral se define como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, a fin de obtener en su favor el voto del electorado, y que la misma “debe propiciar la exposición o difusión de los programas y acciones establecidos en los documentos básicos y en la plataforma electoral del partido político o coalición que lo postuló, a fin de obtener el voto de los ciudadanos el día de la jornada electoral”.

En otro asunto, el SUP-RAP-198/2009, ante la Sala Superior se presentó el caso de promocionales televisivos relativos a la revista “Poder y Negocios”, correspondiente a la edición número 11, de mayo de 2009, en los cuales se difundió la imagen de César Nava Vázquez, candidato del PAN a diputado federal.

Al analizar el caso el TEPJF señaló que la violación a la normatividad electoral se actualiza cuando, “con independencia del producto que se pretende publicitar (revista, periódico u otros producto) en radio y/o televisión, se difunden durante las campañas electorales, aspectos relacionados con los institutos políticos o sus candidatos que puedan promocionar, posicionar o denostar, a alguna fuerza política o candidato, condiciones que al actualizarse generan que la irregularidad deba tenerse por acreditada, cuando se verifique en tiempos contratados, convenidos, o donados por terceros”.

La Sala Superior determinó que en el caso particular se está en presencia de la propaganda electoral, porque se aprecia la imagen, el nombre y el nombre del partido político del candidato, además de que esos elementos, transmitidos de manera conjunta, “pudieron influir en los ciudadanos de todos los lugares del país en donde se transmitió esa programación”.

La portada de la revista



El asunto SUP-RAP-220/2009 fue relacionado con un asunto similar, en el que en radio y televisión se difundieron dos spots promocionales de la revista Cambio, anunciando uno de los temas que se tratan en la revista señalando, en ambos, que “El partido verde podría desbancar al PRD de la tercera fuerza nacional”, y añadiendo en el primero “¿Qué fue? La pena de muerte a secuestradores, o la propuesta del verde que si el gobierno no te da las medicinas o la educación que te mereces que te los pague... Los bonos de educación y los vales para medicinas ya son una realidad en países como Chile y Argentina.”

La portada de la revista promocionada con los spots



Al analizar los mensajes televisados la Sala Superior determinó que, efectivamente, constituyen propaganda electoral, en tanto que tienen un propósito de fomentar el voto a favor del Partido Verde Ecologista de México. También señaló que en ambos mensajes se hacen referencias a las propuestas de ley del partido y se realiza un llamado a voto a favor del mismo.

Con base en los tres asuntos descritos arriba la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia 37/2010, con el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA, en la que determina que la propaganda electoral es “una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial”.

#### - Finalidad de la propaganda electoral

En cuanto a la finalidad de la propaganda, la Sala Superior, en el SUP-RAP-196/2001, estableció que no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

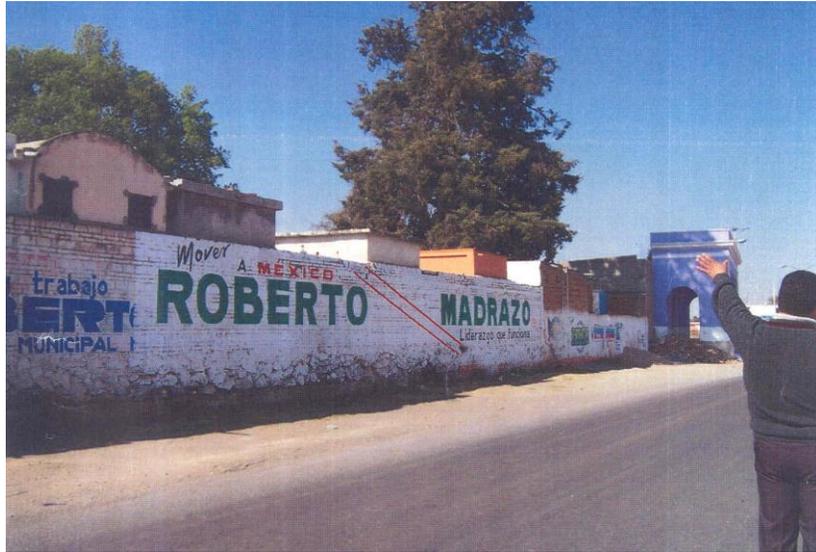
intervienen en la contienda electoral. De ese asunto derivó la tesis CXX/2002, con el rubro PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).

El asunto SUP-RAP-28/2007 versó sobre la propaganda electoral a favor de Roberto Madrazo Pintado, en las bardas del panteón municipal de Huejotzingo, Puebla. El centro de la litis fue determinar la supuesta ilegalidad de la propaganda, tomando en cuenta el contenido y la temporalidad, es decir, si la propaganda se realizó en el marco de la contienda interna del Partido Revolucionario Institucional, o si estuvo dirigida a la ciudadanía en general.

Como se desprende de la evidencia, incluidas las fotografías de las pintas de bardas, sus características (las frases “Rumbo al 2006” y “Mover a México” se encuentran dirigidas hacia todos los mexicanos, es decir, hacia el conjunto del electorado, y no sólo hacia aquellos militantes o simpatizantes del PRI) permitieron afirmar que fue elaborada y difundida con la finalidad de obtener el apoyo de la ciudadanía en general, generando con ello un posicionamiento anticipado de dicho militante.

Las fotografías de las bardas pintadas





En esa sentencia la Sala Superior estableció que la propaganda electoral es un tipo de comunicación persuasiva, con la finalidad de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de un partido político o coalición, un candidato o una causa con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas simpatizantes con otro partido, para que actúen de determinada manera, adopten sus ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, para lo cual se utilizan mensajes emotivos más que objetivos. El mismo criterio fue reafirmado en la sentencia SUP-RAP-39/2007, relacionada con los supuestos actos anticipados de campaña realizados por Marcelo Ebrard y Andrés Manuel López Obrador, candidatos del PRD al Jefe de Gobierno del DF y al Presidente de la República, respectivamente.

Finalmente, en el asunto SUP-RAP-234/2009, la Sala Superior determinó que la naturaleza de la conducta calificada como propaganda electoral es independiente del efecto que pueda tener, o de que efectivamente el sujeto logre mediante la acción que realiza, el fin que persigue con ella.

El asunto mencionado trató sobre la entrevista al candidato del PAN a jefe delegacional en Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi de la Tijera, durante el partido Pumas-Puebla, durante la cual el candidato habló sobre acciones que realizaría en caso de tener la oportunidad de gobernar. El TEPJF determinó que, dadas las circunstancias (la entrevista se realizó en tiempos de campaña, el entrevistado fue un candidato a cargo de elección popular y realizó declaraciones acerca de sus posibles acciones de gobierno al ser elegido), la entrevista fue un acto de propaganda electoral.

Asimismo, la Sala Superior subrayó que “la circunstancia de que en la descripción del concepto de propaganda electoral se incluya la mención a la finalidad de la conducta (presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas para obtener el voto) no implica que la actualización de ese tipo de conductas, dependa de que los fines que con ellas se persigan sean efectivamente alcanzados. Es decir, para que la conducta se adecue al concepto legal y jurisprudencial que de propaganda electoral se tiene, basta con que tenga lugar en el mundo fáctico, con independencia de los efectos que puedan ser realmente alcanzados con ella”.

Una imagen de la entrevista:



### III. CONTENIDO

La Sala Superior ha considerado que la libertad de expresión en el marco de propaganda política debe realizarse respetando el derecho a ser votado y de acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos de elección popular, así como el derecho a la honra o la reputación y la dignidad de la persona.

En el caso de las elecciones de gobernador en el Estado de Nayarit en el 2005, la coalición “Alianza por Nayarit” impugnó la validez de la elección, entre otras cosas, por la falta de equidad en los medios de comunicación social y consecuente afectación del principio de la equidad en la contienda (SUP-JRC-175/2005). El argumento del demandante era que los medios de comunicación electrónica y escrita habían favorecido al PRI y tratado de manera desigual al resto, amparándose en la libertad de expresión para elegir a qué nota o dato otorgar mayor relevancia. La Sala Superior consideró que los medios de comunicación debían ajustarse a los principios constitucionales del derecho a la información y al principio de igualdad, ya que de lo contrario podrían violar su obligación de respeto a los derechos de terceros, como el de ser votado en condiciones de igualdad a los cargos públicos de elección popular. Asimismo, el Tribunal Electoral estableció que por el poder que los medios de comunicación ostentaban en el entorno social, éstos estaban sujetos a limitaciones constitucionales, dentro de las que estaba la armonización necesaria con otros principios de igual jerarquía, como la igualdad en materia política y la protección de la honra y la reputación, reconociendo la dignidad de la persona.

Otro caso, el SUP-JRC-179-2005 y SUP-JRC-180/2005 acumulado, se resolvió del mismo modo al analizar la elección de gobernador en el Estado de México, donde las coaliciones PAN-Convergencia y Unidos para Ganar impugnaron la validez de la elección en contra del PRI y su candidato Enrique Peña Nieto. En este caso, las coaliciones sostenían que los medios de comunicación en radio y televisión, así como la prensa escrita, habían realizado menciones a favor del candidato del PRI y menos menciones negativas que la coalición Unidos para Ganar, además de que las tarifas de los spots se habían otorgado de manera preferente, resultando en la inequidad en el acceso a los medios y en la inequidad de la contienda en general. La decisión de la Sala Superior fue que el derecho de los partidos políticos en relación a los medios de comunicación y el derecho de libertad de expresión deberían realizarse sobre la base de los principios y reglas previstos para la contienda electoral. Por esta razón, los medios de comunicación no se eximían de los límites constitucionales en aras de la libertad de expresión, sino que se sujetaban al orden jurídico, que obligaba a armonizar esta libertad con otros principios como la equidad de la contienda y la honra de los contendientes.

En el tema de los beneficios de los programas televisivos, la Sala Superior consideró que cuando los programas se usaran para dar simuladamente a un precandidato, candidato, partido político o coalición, mayores coberturas a su imagen, precampaña o campaña electora, independientemente de que su difusión por concesionarios o permisionarios fuera gratuita o pagada, la difusión se consideraría como propaganda electoral (SUP-RAP-459/2011). En este caso que se presentó en el contexto de la elección a la gubernatura del Estado de Nayarit, el Partido del Trabajo y el PCV (coalición “*Alianza por el Cambio Verdadero*”) impugnaron en contra de la en ese entonces extinta coalición “*Nayarit, Paz y Trabajo*” (PAN y PRD). En este caso se alegaba que debates que se habían llevado a cabo afectaban las limitaciones de no contratar tiempos del Estado en radio y televisión.

Los debates mencionados se habían llevado a cabo entre los precandidatos de los partidos considerados responsables, cuya transmisión se había utilizado para beneficiarlos en la contienda. Al considerar el contenido de los debates de esta forma, la Sala estableció que no estaban amparados en la libertad de expresión ni en una actividad periodística.

### - Utilización de programas de gobierno

En la sentencia SUP-RAP-0015/2009 y SUP-RAP-0016/2009 acumulados la Sala Superior también estableció que la información de los programas de gobierno puede ser utilizada por los partidos políticos para realizar propaganda electoral, como parte de un debate público para conseguir votos y adeptos. En este caso el PRD y el PRI impugnaron una resolución del Consejo General del IFE (CGIFE) en la que declaraba infundado un procedimiento especial sancionador en contra del PAN por la difusión de propaganda alusiva a programas sociales a cargo del gobierno federal a través de seis anuncios espectaculares en el distrito electoral 10 con sede en Morelia, Oriente, en el Estado de Michoacán.



El argumento de los partidos impugnantes era que los programas sociales como el “Seguro Social”, a cargo del gobierno federal, no podían utilizarse como propaganda para que algún partido se beneficiara de la misma. Sin embargo, la Sala Superior consideró que la consideración del CGIFE de que la finalidad del uso de esta información por los partidos políticos en realidad se enfocaba en ganar adeptos frente a la población al mostrarse como un partido que sustentaba los programas contenidos en la información, y no que estos hechos presionaran, coaccionaran, o condicionaran a los electores a emitir el voto a favor de determinado partido. De esta manera, los partidos políticos estaban autorizados a utilizar este tipo de información sin que atentaran contra la normativa electoral. Al sustentar esta decisión, el sentido del voto de los magistrados consideró que para que este tipo de propaganda política, permitida en el periodo previo al inicio de las precampañas, violentara la normativa electoral, se debería promocionar a un candidato, difundir sus propuestas, solicitar el voto o hacer referencia a algunas elecciones o cargo de elección popular (entre otros).

Así, la prohibición legal de utilizar programas sociales y sus recursos para inducir o coaccionar a los ciudadanos a votar por algún partido o candidato, no alcanzaba a los partidos políticos, sino que se limitaba a los sujetos a los que hacía referencia la propaganda gubernamental, ni quedaban contenidas en la categoría que la legislación hacía a “cualquier otro ente público”. En realidad, la prohibición se

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

refería específicamente a los servidores públicos y a las autoridades especificadas en el artículo 347.1 inciso e) del COFIPE. La lógica detrás del argumento era que la utilización de propaganda relativa a programas de desarrollo social no desnaturalizaba, ni afectaba la imparcialidad ni la equidad ni, mucho menos, iba en contra de las personas (SUP-RAP-0015-2009 y SUP-RAP-0016 acumulados).

En otro caso, SUP-RAP-21/2009, en donde el PRI impugnó la decisión de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Coahuila por desechar una queja realizada en contra del PAN por difusión de propaganda electoral ilegal, al utilizar propaganda que hacía referencia al Seguro Popular y relacionaba el espectacular en el que la publicidad se encontraba con el logo del partido demandado, la Sala Superior determinó en el mismo sentido que los partidos podían utilizar este tipo de contenido sin atentar en contra de la normatividad electoral (no afectaba la equidad en la contienda electoral). Esta propaganda contenía textualmente las frases: *“Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular”* con el distintivo electoral del PAN y la frase adicional: *“ACCIÓN RESPONSABLE”*. También se impugnó por otra más que decía: *“Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular”*.



La Sala Superior mantuvo el criterio del caso anterior, al considerar que la normativa aplicable se refería a la propaganda gubernamental, de la que no eran sujetos de responsabilidad los partidos políticos, sino los distintos órganos que se encontraban contemplados en los artículos 41 y 134 y 347 de la Constitución y el COFIPE respectivamente. Se reiteró que la prohibición de utilizar los programas sociales y sus recursos con fines electorales era solamente para los servidores públicos y las demás autoridades, fuera de los partidos políticos. En este análisis se estudió la Ley General de Desarrollo Social y el Decreto de Presupuesto de Egresos, porque se había alegado que en éstos se contenía una prohibición expresa para que los partidos utilizaran este recurso, determinando que no existía tal en esta normativa, y rechazando la petición del actor. De esta forma, la restricción en torno a los programas era que su disposición aplicaba solamente para los órganos del gobierno federal; su uso, control y vigilancia no estaban al alcance de ningún otro ente, no así su uso difusivo en este tipo de propaganda.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Por hechos similares se dio un tercer caso, en contra del PAN por el despliegue de lonas que supuestamente contenían propaganda político-electoral que debía ser sancionada por contravenir la normatividad electoral en el municipio de León Guanajuato.



En este caso se sostuvo el razonamiento de la inexistencia de impedimentos para los partidos políticos de utilizar referencias a los programas sociales y su separación con las limitaciones que otros órganos tenían en virtud de la propaganda gubernamental (SUP-RAP-22/2009).

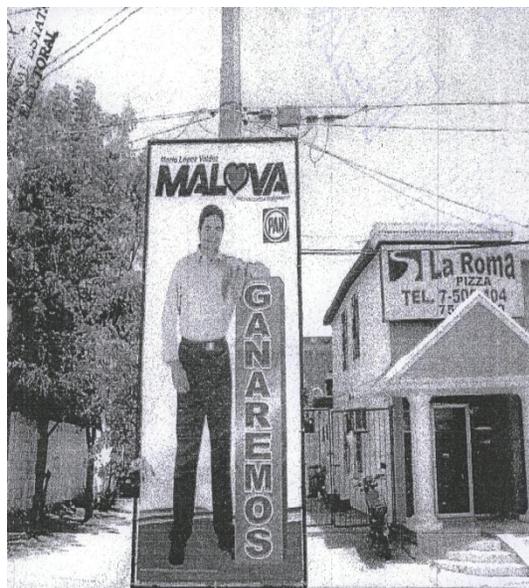
### - **Similitudes con propaganda comercial**

En cuanto a la propaganda electoral, la Sala Superior estableció la especificación de que los partidos políticos debían abstenerse de incluir expresiones, símbolos o características semejantes a las de una publicidad comercial. En el caso resuelto bajo por esta disposición, se dio en el contexto de la elección de gobernador de Sinaloa, con la conformación de la coalición del PAN, PRD, PT y PCV llamada "MALOVA" (el PT abandonó la coalición, provocando la modificación del emblema, que fue también impugnado aún después de la modificación).

La determinación de la Sala (SUP-JRC-126/2010, SUP-JRC-140/2010 y SUP-JRC-141/2010, acumulados) se dio por el argumento de los impugnantes de que el nombre del registro de la coalición hacía que se creara confusión con el nombre de la marca de las empresas mercantiles del candidato Mario López Valdez denominada MAL♥VA®, ya que se hacía referencia al candidato mismo, lo cual era ilegal porque podía provocar presión al electorado al estar presente en el emblema del partido político que apareciera como opción de voto. El argumento era que contar con una referencia a una publicidad de carácter comercial extendía esa referencia hasta el día de la elección y esto influenciaba a los electores de manera considerable, por tener un efecto propagandístico.



**MALOVA**



Así, la Sala Superior determinó que la propaganda que se relacionara con la imagen y símbolos que se relacionaran con la propaganda comercial no debía utilizarse por la confusión que creaba, por lo que debía ser diferenciada y retirarse aquella que tuviera las características que indujeran a la confusión del electorado. Por esta razón el emblema mostrado debía ser retirado dentro de las 24 horas y modificado para cumplir con las condiciones establecidas en la ley.

#### **IV. PROHIBICIÓN DE PROPAGANDA NEGATIVA**

Como se ha subrayado en la introducción al presente texto, una de las finalidades de la reforma constitucional en materia electoral 2007-2008 fue evitar que volvieran a suceder los excesos que caracterizaron el proceso electoral de 2006, afectados de manera importante por la difusión de la propaganda negativa.

La legislación mexicana por muchos años consideraba a la calumnia y la difamación como delitos. Esto terminó con la reforma del Código Penal Federal de 2007, que despenalizó ambos delitos, evitando en el futuro la posibilidad de que sean utilizados para coartar la libertad de expresión. Con esa reforma al Código Penal la calumnia y la difamación quedaron sujetas a sanciones de carácter civil para las personas que afecten la vida privada, la imagen o la honra con sus comentarios y opiniones. Al mismo tiempo, con la reforma constitucional 2007-08 se estableció la limitación a las expresiones denigrantes en el ámbito electoral.

Sin embargo, el tema de calumnia y difamación en el ámbito electoral no es reciente. Ya en 2003 ante la Sala Superior fue presentado un recurso relacionado con ese tema. En él el PRI presentó un recurso de apelación en contra de la resolución del Consejo General del IFE, con la que se declaró infundada la queja en contra del PAN por promoción de cuatro mensajes televisivos que contenían expresiones que calumniaban al PRI (SUP-RAP-87/2003).

Los spots fueron difundidos en TV Azteca, Televisa y Canal 40, y hablaban de las gestiones pasadas del PRI asociándolas con una serie de conductas negativas, como fraude electoral, corrupción, asesinatos, robos, mentiras, autoritarismo, abuso del poder o censura. Al final de los mensajes aparecía el slogan “ayúdanos a quitarle el freno al cambio... Partido Acción Nacional”.

El Consejo General del IFE argumentó que la libertad de expresión debe ser interpretada de manera amplia, mientras que las limitantes a la misma deben quedar acotadas a lo expresamente previsto: que no constituyan un ataque a la moral, a los derechos de terceros, no provoquen algún delito, ni alteren el orden público. Por lo tanto, el Consejo había determinado que los spots en cuestión no constituían una violación a la normatividad, por ser una apreciación de la manera de pensar del PAN, emitida en el ejercicio de la libertad de expresión.

La Sala Superior del TEPJF, al conocer los mensajes cuestionados determinó que en ellos “se alude a conductas negativas que denostan, desprestigian, demeritan, menosprecian, la imagen del sujeto con el que se les vincula, en este caso, de manera directa, con el Partido Revolucionario Institucional, por tanto, en oposición a lo que sostiene el Consejo General del Instituto Federal Electoral, tales expresiones, conteniendo calificativos contundentes, sí implican diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración en contra del instituto político últimamente citado, actualizándose, en consecuencia, la violación a la disposición contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que el Partido Acción Nacional, en contra de la abstención a que está obligado por mandato del mencionado precepto, llevó a cabo manifestaciones que encuadran en las ahí señaladas, y que en términos generales conllevan un menoscabo o afectación negativa en la imagen o estima de algún sujeto”. Asimismo, la Sala consideró que los spots no pueden quedar amparados por el ejercicio de la libertad de expresión, porque encuadran en las limitaciones a la misma contenidos en el artículo 6 constitucional, al sobrepasar los

derechos de un tercero, como lo es el PRI.

En un asunto similar, presentado en 2004, el PRI impugnaba un acuerdo del Consejo General del IFE, en el cual este órgano declaraba infundada la queja del PRI en contra del PRD por emisión de spot que denigraba al partido actor (SUP-RAP-009/2004).

En la parte auditiva del mensaje televisivo cuestionado se decía “¿Te acuerdas del I.V.A.? Los priístas nos lanzaron la roqueseñal. Aumentaron el I.V.A. del 10 al 15%, sin importarles la economía familiar y éste es el cambio! El gobierno de Fox propone cobrar I.V.A. en alimentos y medicinas pretendiendo lucrar con el hambre y el dolor. ¡No te dejes engañar! El PRI y el PAN son lo mismo. Es tiempo de la esperanza. PRD”. El partido actor consideraba que las expresiones “no le importa la economía familiar” y “lucra con el hambre y el dolor” crearon un perjuicio en su imagen.

La Sala Superior consideró que el mensaje cuestionado contiene tanto juicios de valor como información objetiva, ya que es un hecho cierto que alza de los impuestos afecta de manera negativa a la economía de las familias. En cuanto a las expresiones controvertidas, determinó que si bien son molestas, incómodas y hasta agresivas, se inscriben dentro del marco de la libertad de expresión por molestas, incómodas y hasta agresivas, por tocar un asunto público del interés general y contribuir a la formación de la opinión pública.

En esa sentencia la Sala Superior estableció que los límites aceptables de la crítica son más amplios tratándose de las personas que, por dedicarse a actividades políticas, gubernamentales y legislativas, están expuestas a un control más riguroso de sus actitudes y manifestaciones. Asimismo, señaló que “habrá transgresión a la obligación contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso p) del código electoral federal cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición, de sus candidatos, de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, como consecuencia de la utilización de diatribas, injurias o difamaciones, esto es, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre las bases partidistas y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática; o bien, en el mismo supuesto se encontrarán aquellas expresiones o alusiones (escritas, habladas o representadas o gráficamente) que, no ubicándose formal y necesariamente en el supuesto anterior, resulten impertinentes, innecesarias o desproporcionadas ya sea para explicitar la crítica que se formula, ya para resaltar o enfatizar el mensaje, la oferta política o incluso la propuesta electoral que se pretende hacer llegar a un público determinado, esto es, cuando el propósito manifiesto del mensaje o su resultado objetivo no sea difundir preponderantemente dicha oferta o propuesta, sino descalificar a otro instituto político”.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Las elecciones presidenciales de 2006 se caracterizaron por uso generalizado de propaganda negativa por distintas fuerzas políticas. A continuación se presentan dos asuntos que han llegado ante la Sala Superior relacionadas con mensajes denigrantes.

El primero es el SUP-RAP-34/2006 y su acumulado. El caso se trataba de los spots difundidos por el PAN en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República por la “Coalición por el Bien de Todos”.

Los cuatro mensajes televisados contenían expresiones de fuerte crítica en contra de Andrés Manuel López Obrador. En el primero se comparaban sus expresiones con las realizadas por Hugo Chávez, presidente de Venezuela, como ejemplos de falta de tolerancia en el discurso político (el famoso “cállate chachalaca”).

### Spot 1:



En el segundo mensaje se habla de partes de las gestiones que realizó López Obrador siendo jefe de gobierno del Distrito Federal, como la construcción del “segundo piso” o pensiones para adultos mayores, sosteniendo que éstas se realizaron debido a un endeudamiento excesivo de la ciudad y que una gestión presidencial del candidato de “Coalición por el Bien de Todos” traería una crisis económica, endeudamiento y desempleo, por lo que se le llamó “un peligro para México”.

### Spot 2:



En el tercer spot aparecen las imágenes de la escritora Elena Poniatowska y de dos personas que al parecer son Gustavo Ponce y René Bejarano, mientras la voz en off dice “Se hicieron con buen gobierno, ahorro y honradez... ¿A quién quieren engañar? López Obrador permitió estos delitos. Es un peligro para México. No se puede confiar en él...”. Finalmente, en el cuarto mensaje, se hace una alusión al “video escándalo” de René Bejarano, secretario particular de López Obrador.

El Consejo General del IFE separó el análisis del primer spot del de los tres restantes, ya que, sostuvo, en el primer caso no se está en frente a una violación a la normatividad electoral.

Según el Consejo, el primer mensaje es inserto en el debate permitido, ya que “el uso de la palabra intolerancia, con la intención de vincularla como una de las características personales del C. Andrés Manuel López Obrador, sólo puede considerarse como una crítica dura e intensa realizada dentro de los márgenes de permisión establecidos por las norma constitucionales y legales”.

En cuanto a los demás mensajes, el Consejo determinó como válidos los spots 2 y 4, considerando que, si bien contienen la expresiones innecesarias y desproporcionadas para hacer explícita la crítica a las características personales del candidato de la Coalición actora, así como para resaltar o enfatizar las desventajas o limitaciones que, a su juicio, tienen la oferta política y la plataforma de la Coalición “Por el Bien de Todos”, no se pueden considerar violatorios a la normatividad electoral, ya que “los mensajes relacionados con las afirmaciones de que en caso de llegar a la Presidencia, el C. Andrés Manuel López Obrador endeudará más y más al país, generando devaluaciones, crisis económica, embargos y desempleo, así como aquella en la que se expresa que dicho candidato es un peligro para México, constituyen una crítica dura e intensa para la alternativa que representa la Coalición “Por el Bien de Todos”, pues con ello se cuestiona la solvencia de la oferta electoral que esa Coalición representa”. También se sustentó que la expresión “López Obrador, un peligro para México” constituye una crítica dura e intensa realizada dentro de los márgenes de permisión establecidos por las normas constitucionales y legales.

Únicamente en el caso del tercer mensaje, en el que se califica al candidato de la coalición actora como un peligro para México, al afirmar que no se puede confiar en él porque permitió la comisión de diversos delitos y se cuestiona su honradez, fue considerado ilegal. Según el Consejo General el hecho de que se estaba imputando públicamente comisión de varios delitos a López Obrador, sin que se cuente con elementos de prueba o una resolución jurisdiccional que se haya pronunciado al respecto. Por lo tanto, el Consejo determinó que en ese caso se emplean frases calumniosas y ordenó al PAN modificar ese spot.

Tanto el PAN como la Coalición “Por el Bien de Todos” han apelado esa resolución ante la Sala Superior del TEPJF, quien, después de analizar los mensajes cuestionados, modificó el acuerdo del Consejo General del IFE.

La Sala Superior determinó que “el análisis conjunto del contenido de los tres mensajes materia de impugnación, revela la intención del Partido Acción Nacional de denostar la imagen del candidato de la coalición, al considerarlo como un peligro para México, una mala opción para la Presidencia de la República, e incluso, mostrarlo frente a la opinión pública como alguien desconfiable, deshonesto, que consiente la comisión de ilícitos y que además, de ser elegido, sólo traería graves problemas para el país, como son devaluaciones, crisis económicas, desempleo”. Por lo tanto, a juicio del Tribunal, los tres mensajes (sobre gestiones en el DF, honradez de sus colaboradores y “video escándalo”) transgredían la normatividad electoral al emplear expresiones calumniosas y denigrar la imagen de la Coalición “Por el Bien de Todos” y su candidato. En consecuencia, la Sala Superior ordenó al PAN abstenerse de volver a difundir los promocionales dos, tres y cuatro.

El magistrado José de Jesús Orozco Henríquez no compartió el criterio de mayoría y emitió un voto particular en el cual sostuvo que, con independencia si las aseveraciones acerca de la gestión de López Obrador en el DF fueron ciertas o no, los mensajes propiciaban el debate público, por ejemplo sobre prioridades de las políticas públicas y los esquemas de su financiamiento, en ese caso, préstamos que implican aumentan la deuda pública y pueden generar una crisis económica. Finalmente, el magistrado Orozco consideró que “debe evitarse coartar la libertad de expresión, por actos en que no está demostrado que se traten sean de calumnia, difamación o resulten ofensivos, en contra de sus candidatos, o bien, que lo denigren al mismo o a sus candidatos”.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El segundo caso, el SUP-RAP-49/2006, tiene que ver con la emisión de dos spots difundidos por la “Coalición por el Bien de Todos” en los que se atribuía a Felipe Calderón Hinojosa, candidato del PAN a la Presidencia de la República, hechos calificados como delitos.

Ambos spots estaban relacionados con el asunto de Fobaproa y, en su parte auditiva, contenían los siguientes mensajes “Informativa uno. Confirmado: Calderón cómplice del PRI, Daño: más de un millón de empleos perdidos, Calderón: con tus manos sucias firmaste junto al PRI el fraude más grande de la historia: el Fobrapoa. Encubriste a los que nos robaron y dañaste a más de un millón de trabajadores despedidos sin piedad” e “Informativa dos. Calderón: con tus manos sucias firmaste junto al PRI el fraude de la historia: el Fobaproa. Ciento veinte mil millones de dólares de deuda. Nos prometiste justicia...Y sigues encubriendo a los culpables y no te importaron los más de un millón de trabajadores despedidos sin piedad. Calderón: eres muy mentiroso”.

El Consejo General del IFE consideró que los mensajes citados transgredían la normatividad electoral al contener una expresión calumniosa con la que se denigraba al candidato presidencial del PAN y se trataba desacreditarlo ante el electorado. El Consejo declaró fundada la queja en contra de la “Coalición por el Bien de Todos” y le ordenó abstenerse de difundir cualquier publicidad que contenga elementos similares a los que han sido declarados contraventores de la normatividad electoral. Esa decisión fue confirmada por la Sala Superior con base en los criterios establecidos en el SUP-RAP-87/2003.

En esa sentencia la Sala Superior precisó los alcances de los términos “calumnia” y “denigrar”, definiéndolos con base en el Diccionario del español usual en México. De acuerdo a esa obra, “calumnia” significa, en su primera acepción, acusación falsa hecha maliciosamente en contra de alguien con el fin de dañarlo o desprestigiarlo y “denigrar” quiere decir criticar o hablar mal de alguien o algo; hacerle mala fama o desacreditarlo, así como ultrajar, agraviar o insultar gravemente a una persona. De ahí se desprende que, para que una expresión resulte calumniosa, la imputación delictiva que se hace a otra persona ha de ser falsa. “Para efectos político-electorales, resulta falso el hecho imputado y falsa es la individualizada acusación cuando no existan datos judiciales que acrediten o comprueben la veracidad de la imputación o individualización, ya que, como se adelantó, el derecho sólo considera delictivo un hecho determinado y acreditada la responsabilidad de su autor cuando existe sentencia irrevocable que así lo establezca, como resultado de un proceso jurisdiccional regido por el principio contradictorio”.

Tiempo después, en el asunto SUP-JRC-267/2007 la Sala Superior sostuvo un criterio que dio pie a la jurisprudencia 14/2007, con el rubro HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (junto con los asuntos SUP-JRC-288/2007 y SUP-JRC-271/2007).

Ese caso versó sobre una sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas, en las que se confirmó la resolución del Consejo Estatal Electoral de la misma entidad federativa y que declaraba infundada la denuncia presentada por el PAN en contra de la revista “Hora Cero”, el PRI y otros.

El partido actor alegaba que el hecho de que la revista “Hora Cero” haya publicado una imagen

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

denostativa y ofensiva en contra a su candidato a presidente municipal en Reynosa, Gerardo Peña Flores, causando afectación al candidato y su partido.

Tanto el Consejo Electoral, como el Tribunal Electoral locales determinaron que en ese caso el medio impreso no tiene la calidad de ser sujeto activo del procedimiento administrativo sancionador en términos de la ley electoral local, que las opiniones en contra de Gerardo Peña Flores son producto de la autoría del periodista en ejercicio de su libertad de expresión y que cuando se trata de servidores públicos, políticos o personajes distinguidos, éstos siempre estarán sujetos a la crítica de los medios de comunicación. Sin embargo, ninguna de estas autoridades realizó un análisis de la real afectación a los derechos fundamentales del candidato Gerardo Peña Flores, relativos a su honra y reputación ocasionados por la publicación de imágenes y textos en los que se le ofende y denosta.

### La imagen cuestionada:



En el análisis del caso la Sala Superior recurrió a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sostiene que la propaganda electoral que durante una campaña electoral difundan los partidos políticos admite un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas y, por otro lado, que las expresiones relativas a servidores públicos o a otras personas que ejercen funciones de carácter público deben gozar de un margen de apertura a un debate amplio en torno a asuntos de interés público o interés general, aunque ello de ninguna forma implica que la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas no deban ser jurídicamente protegidos.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

En cuanto al caso bajo estudio, la Sala determinó que la imagen publicada, así como las frases empleadas (“Sigamos robando a Reynosa”, “Precandidato a Pelele Municipal”, “Como funcionario permitió que un grupo delictivo robara en las arcas del Ayuntamiento, encabezado por Francisco García Cabeza de Vaca. Tiene tres años viviendo en nuestra ciudad y quiere ser alcalde de los reynosenses. ¿Lo vas a permitir?”), no constituyen una crítica al funcionario, sino que atentan contra su imagen y expresan posturas personales de menosprecio que no quedan al amparo de la libertad de expresión. Por lo tanto, se obliga a las autoridades responsables ordenar a la Revista “Hora Cero” que se abstenga de realizar publicaciones que ofendan, denigren, ataquen la honra o la dignidad de Gerardo Peña Flores, o cualquier otro candidato y a que lleven a cabo las diligencias necesarias para identificar a la persona que solicitó y pagó las diversas publicaciones denostativas en contra de Gerardo Peña Flores.

En la sentencia y la jurisprudencia 14/2007 la Sala determinó que “en el marco del debate político, las expresiones o manifestaciones de cualquier tipo que hagan quienes intervienen en la contienda electoral, con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de sus oponentes, implica vulneración de derechos de tercero o reputación de los demás, por apartarse de los principios rectores que ha reconocido el Constituyente y los Pactos Internacionales signados por el Estado Mexicano”.

En otro asunto la Sala Superior conoció el caso de un spot televisado a nivel local en Tamaulipas, denunciado por el PAN por contener expresiones que transgreden la normatividad electoral (SUP-JRC-375/2007).

El mensaje cuestionado favorece al PRI recurriendo a la violencia, al emplear términos “defiéndete ante la amenaza”, “castiga a este enemigo, defiéndete, destrúyelo, aniquílalo”, términos que conducen a tener por cierto que la única intención es adoptar una conducta beligerante a quienes muestran oposición a las opciones distintas al PRI. A juicio de la Sala Superior, esas expresiones incitan a la violencia y no contribuyen a la formación de la opinión del electorado en el marco de la deliberación democrática.

### Imágenes del spot cuestionado:

**“Castiga a este enemigo...”**



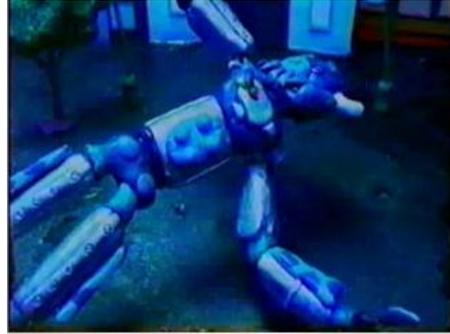
**“...Destruyelo...”**



**“...aniquílalo...”**



**“...y vive en paz con tu familia”**



**“...es tu derecho”**



La mayoría consideró primero que la propaganda política y electoral que era permitida por la normativa electoral, debía incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente. Además, consideró que esta propaganda política y electoral no debía contener expresiones que indujeran a la violencia, como en el caso del spot, que se encaminaba a la intolerancia a la diversidad de opiniones, que era considerada un valor fundamental de la democracia. Por estas razones, la Sala decidió prohibir la difusión del spot a todas las televisoras correspondientes.

Sin embargo, como en el caso no se contaba con los elementos para tener por ciertas la difusión y autoría del spot analizado, se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Tamaulipas, que emita un acuerdo para hacer del conocimiento de todos los medios de comunicación audiovisual locales la prohibición en la transmisión del spot analizado.

El caso analizado derivó en la aprobación de la tesis XXIII/2008, con el rubro PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).

Como podemos observar, el tema de la propaganda negativa se ha presentado antes de la reforma 2007-08. Sin embargo, la varios de los criterios relacionados con el mismo está contenida en las sentencias dictadas a partir de 2008 y en consecuencia de los criterios de interpretación del nuevo marco constitucional y legal.

El apartado C del artículo 41 constitucional establece que “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

Así, en el asunto SUP-RAP-122/2008, la Sala Superior determinó los elementos necesarios para actualizar la propaganda negativa. El asunto versó sobre los spots emitidos por los partidos de la Revolución Democrática y de Trabajo, en los que aparece un membrete con la frase *Presidente Legítimo de México*, para identificar a Andrés Manuel López Obrador. El Consejo General del IFE consideró esos mensajes televisados como violatorios a la normativa electoral, sosteniendo que el empleo de la frase “*Presidente Legítimo de México*”, cuando el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos es Felipe Calderón Hinojosa, es Implícitamente denigrante de la institución presidencial.

Ambos partidos sostuvieron que los spots no infringen la normatividad, ya que fueron difundidos en ejercicio de su libertad de propaganda y actividades políticas, en el marco de la discusión de una propuesta de reforma energética en el país.

### Las imágenes de los spots cuestionados:





En la sentencia la Sala Superior determinó que los elementos que jurídicamente deben acreditarse para actualizar la falta son:

- a) La existencia de una propaganda política o político-electoral.
- b) Que esa propaganda sea transmitida o difundida.
- c) Que la propaganda emplee expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, o bien, por serlo en su contexto.
- d) Que dicha propaganda denigre la imagen de alguna institución, como bien jurídico protegido por la norma.

En el caso concreto la Sala sostuvo que si bien quedan acreditados los primeros dos elementos, no es así en el caso del tercero y cuarto. De acuerdo a su análisis, las expresiones utilizadas en los spots, especialmente la frase “*Presidente Legítimo de México*”, “no constituyen actos que objetivamente pueden denigrar a un sujeto, para rebasar el ámbito de la subjetividad, existe la necesidad de probar que lo son”. Es decir, que esa expresión puede considerarse denigrante únicamente sujeta a una interpretación particular del receptor del mensaje, pero no posee las características que actualicen esa falta de manera clara y objetiva. Por lo tanto, la Sala decidió revocar la resolución impugnada, para dejar sin efectos las sanciones impuestas.

El asunto SUP-RAP-81/2009 trató sobre “propaganda publicada por el PAN en distintos periódicos y revistas a nivel nacional, la que contenía expresiones denigrantes respecto del PRI. En la propaganda denunciada, denominada “sopa de letras”, se invita a los lectores y a buscar las 13 características del gobierno del PRI, siendo estas características las siguientes: censura, deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen. Al final se introduce la leyenda “Amenaza con regresar. ¿Los vas a dejar?”.

### La “sopa de letras”

Busca 13 características del  
gobierno del PRI en esta sopa de letras.

A	D	R	F	I	M	P	U	N	I	D	A	D	J	X
R	E	X	E	C	O	M	P	L	I	C	I	D	A	D
U	U	A	C	P	H	X	U	R	T	R	A	N	S	A
S	D	C	O	R	R	U	P	C	I	O	N	B	F	T
N	A	J	X	I	I	E	B	O	X	B	U	H	G	R
E	X	U	T	V	U	M	S	A	H	O	V	F	J	A
C	O	S	U	B	A	G	E	I	U	X	B	G	Z	S
S	O	N	A	R	C	O	E	N	O	P	R	K	Q	O
U	J	P	O	B	R	E	Z	A	A	N	U	B	T	U

Amenazan con regresar.  
¿Los vas a dejar?



Responsable de la Publicación: Arturo Mendoza Toraya, Director de Enlace Institucional del CEN del PAN.

Inserción Pagada

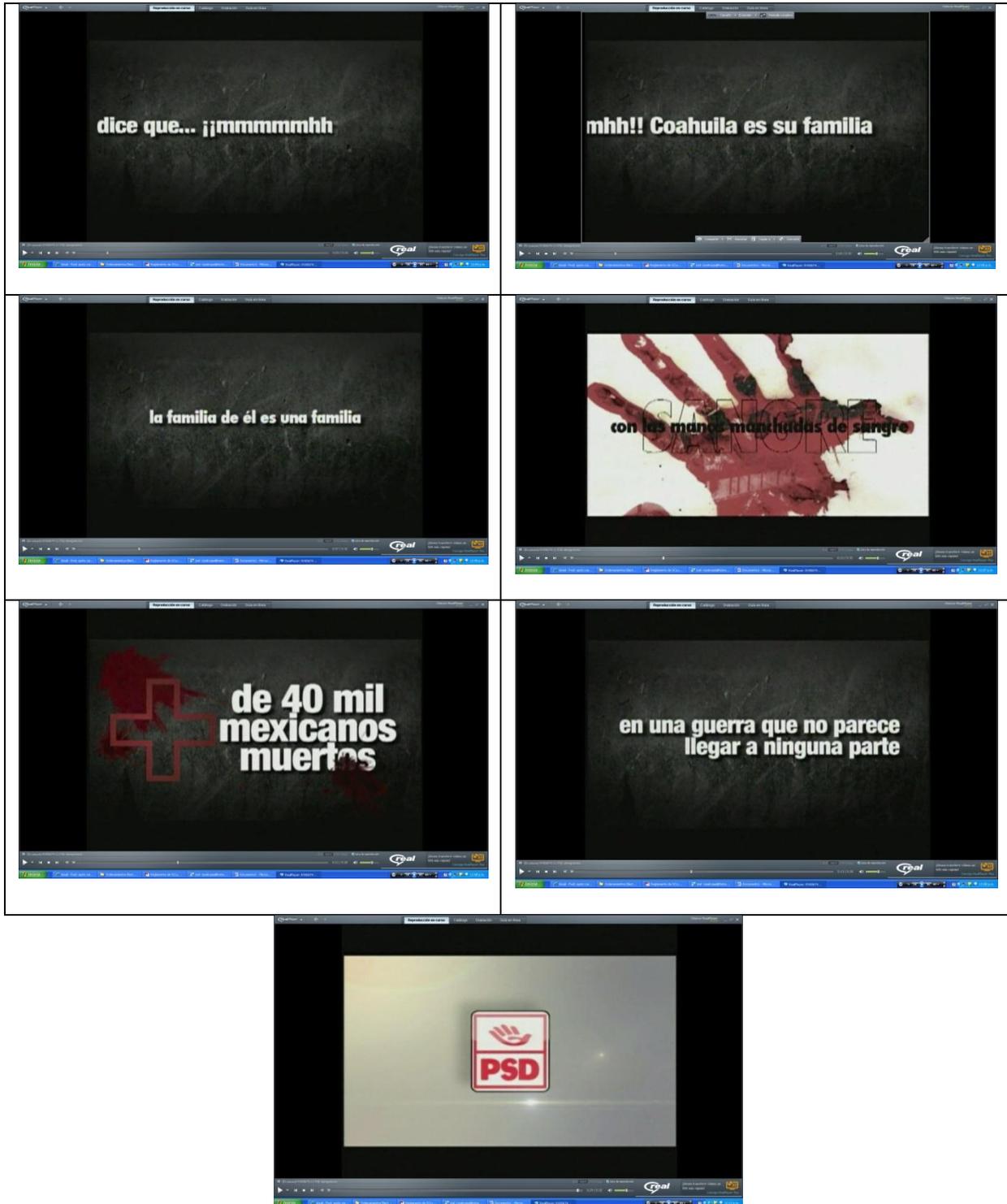
El Consejo General del IFE consideró que el contenido de esa propaganda fue ilegal, porque las palabras empleadas constituyen expresiones cuyo significado tiende a denigrar la imagen del PRI, especialmente porque esas afirmaciones no están debidamente sustentadas. Además, sostuvo que no contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, pues no se hace una crítica de acciones concretas y tampoco una denuncia basada en ilegalidades, por lo que sancionó al PAN con una multa.

La Sala Superior confirmó la valoración de la propaganda que realizó la autoridad responsable, subrayando que la propaganda cuestionada se realizó con la única finalidad de denigrar al PRI, ya que no se hace una propuesta política de solución a problemas, tampoco se expone una crítica respetuosa, no se proporciona información suficiente para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar, ni se contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.

Con base en la sentencia analizada y en los asuntos SUP-RAP-99/2009 y su acumulado y SUP-RAP-65/2009, la Sala Superior adoptó la jurisprudencia 38/2010, con el rubro PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE CALUMNIEN A LAS PERSONAS, en la que reafirmó la obligación de los partidos políticos a actuar "con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario".

El SUP-RAP-482/2011 se trata de un recurso de apelación interpuesto por el Partido Socialdemócrata de Coahuila para impugnar la resolución del Consejo General del IFE, en la que se declaró fundado el procedimiento especial sancionador instaurado por el PAN en contra del Partido Socialdemócrata de Coahuila por haber transmitido un spot con expresiones calumniosas.

### Las imágenes del spot cuestionado:



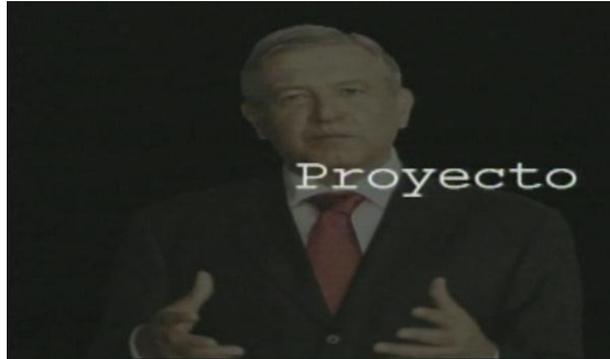
Las expresiones de los promocionales denunciados hacen referencia directa al lema de campaña del candidato del PAN, José Guillermo Anaya Llamas, consistente en la frase “Mi Familia es Coahuila”. El mensaje fue acompañado del siguiente texto: “¿Y tu...lo conoces?, él dice que es amigo de todos - dice que... ¡¡mmmmh!! Coahuila es su familia pero...¿ tú realmente lo conoces? La familia de él es una familia con las manos manchadas de sangre con más de 40 mil mexicanos muertos en una guerra que no parece llegar a ninguna parte –dime... y tú... ¿lo conoces? ¿es él de tu familia? –si no sabes a quien me refiero no importa pero si sospechas de quien hablo no permitas que siga engañando a más gente con sus slogans y promesas, no permitiremos que nos roben la alegría y nuestra esperanza. PSD.”

Contrariamente a la valoración realizada por la autoridad responsable, la Sala Superior determinó que en ese caso no se estaba en presencia de calumnia, ya que los hechos relativos a la existencia de más de cuarenta mil mexicanos muertos en una guerra no fueron atribuidos a José Guillermo Anaya Llamas, sino constituían un cuestionamiento sobre políticas de gobierno en materia de seguridad pública. A juicio de la Sala, esa expresión, más que imputar la comisión de un ilícito, es un cuestionamiento a la idoneidad y eficacia de una política de gobierno, lo cual forma parte del debate que comprende la discrepancia y confrontación de ideas y debe ser calificado como parte del ejercicio de la libertad de expresión en el debate político.

Al analizar ese caso la Sala Superior sostuvo que el contenido del mensaje de la propaganda es ilegal cuando atribuye a alguien expresiones, palabras, actos o intenciones deshonorosas o la imputación de un delito, o bien, cuando existe un vínculo directo entre la manifestación y el sujeto, con la finalidad de injuriar y ofender a la persona o partido político.

El caso SUP-RAP-192/2010 versó sobre los spots sobre “la mafia en el poder” difundidos por el Partido de Trabajo. El mensaje televisado contiene una secuencia de imágenes en el siguiente orden: 1. Andrés Manuel López Obrador; 2. Enrique Peña Nieto y Carlos Salinas de Gortari; 3. Felipe Calderón Hinojosa y Elba Esther Gordillo Morales; 4. nuevamente Felipe Calderón Hinojosa, y 5. una manifestación en la Plaza de la Constitución de la Ciudad de México y al fondo la catedral metropolitana. Sobre las imágenes consecutivas de las personas y lugares mencionados, se observan las siguientes expresiones: “*¡Atención! en este espacio, Andrés Manuel López Obrador exponía un proyecto Alternativo de Nación, pero la mafia del poder que se adueñó de México, responsable de la actual tragedia nacional, ordenó prohibir los mensajes de la verdadera oposición ¡no nos vamos a dejar! ¡Seguiremos luchando para transformar a México!, Partido del Trabajo*”.

### **Algunas imágenes del spot:**



El PAN, quien presentó una queja ante el Consejo General del IFE alegaba que el mensaje denigraba a la institución del Presidente de la República. La autoridad responsable le dio razón al quejoso, concluyendo que la expresión “*mafia en el poder que se adueñó de México*”, “*responsable de la actual tragedia nacional*” utilizada en los promocionales de televisión, se encuentra vinculada con las imágenes en las cuales aparece el presidente de la República, por lo que en su contexto puede entenderse que dicha persona forma parte de un grupo criminal. El Consejo determinó que la finalidad del mensaje es dañar la imagen del presidente de la República frente a la ciudadanía, por lo tanto se trata de una propaganda denigrante que amerita sanción administrativa.

El Partido del Trabajo, responsable de la emisión del spot, sostenía que en las manifestaciones no se hace alusión directa o referencia expresa a alguna institución, partido político o persona alguna, y que las mismas se encuentran tuteladas por la libertad de expresión.

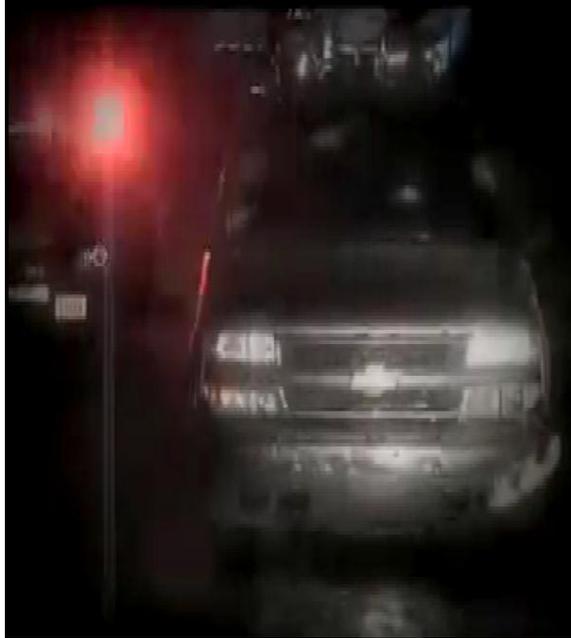
Antes de estudiar el caso particular, la Sala Superior del TEPJF realizó un estudio de los alcances y limitaciones de la libertad de expresión para llegar a la conclusión de que, en caso de duda alguna, debe “privilegiarse la libertad de expresión, para evitar el riesgo de restringir indebidamente ese derecho fundamental en perjuicio de los partidos políticos y de la sociedad en general”. Siendo así, “únicamente podrán ser consideradas como expresiones denigrantes o calumniosas aquéllas cuya intelección sea atribuir falsa y maliciosamente al titular de alguna institución pública palabras, actos o intenciones deshonorosas”.

Además, la Sala subrayó que para acreditar la propaganda denigrante o calumnia debe existir un vínculo evidente entre la expresión y el sujeto denigrado, y la finalidad de calumniar y ofender la opinión de alguien debe ser clara y única interpretación posible. Al analizar los casos de supuestos mensajes calumniosos o denigrantes, debe tomarse en cuenta que el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual puede incluir expresiones vehementes, cáusticas y desagradables para los funcionarios públicos y que, aunque la libertad de expresión no tutela manifestación de hechos falsos, la exigencia de un canon de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones.

Con base en esas consideraciones, la Sala analizó el contenido del mensaje cuestionado para llegar a la conclusión que los promocionales utilizan un lenguaje fuerte, no contienen expresiones denigratorias, porque “no existe un vínculo directo entre éstas y la institución presidencial, por lo que se trata de expresiones tuteladas por la libertad de expresión, al ser de opiniones cuya finalidad consiste en la emisión de un juicio crítico de la actividad gubernamental”. El magistrado José Alejandro Luna Ramos emitió un voto particular, compartiendo el criterio de la responsable.

El caso SUP-RAP-116/2011 trata sobre un mensaje televisado emitido por la coalición “Nayarit, paz y trabajo” y su precandidato a gobernador Guadalupe Acosta Naranjo, quienes emitieron spots de televisión con contenido supuestamente difamante, calumnioso y denigratorio del entonces precandidato de la coalición “Nayarit nos une”, Roberto Sandoval Castañeda.

### **Algunas imágenes del spot controvertido:**





El mensaje fue acompañado con una voz en off señala lo siguiente: “Teníamos un Nayarit tranquilo y lo convirtieron en esto..., las autoridades responsables no hicieron nada ¡Ya Basta!” y, posteriormente, la imagen de Guadalupe Acosta Naranjo, fue acompañada del siguiente mensaje: “Ya basta, las palabra bonitas y huecas no han resuelto nada, voy a detener la violencia y les voy a regresar la paz y la tranquilidad que tanto deseamos, tengamos esperanza yo puedo...”.

El Consejo General del IFE, al analizar el mensaje controvertido, determinó que las expresiones empleadas en el promocional realizan una crítica fuerte de lo que, en opinión del emisor, son los hechos que suceden en el estado por el cual pretende contender como candidato a gobernador, sin que ello constituya una calumnia o difamación respecto de quienes aparecen en el mismo, con la pretensión de convencer al electorado de que pueden ser una opción al momento de emitir su sufragio.

La Sala Superior confirmó esa determinación, sosteniendo que las afirmaciones fuertes respecto de quienes han desempeñado un cargo público, en relación con acontecimientos de inseguridad que contiene el mensaje no significan que se atribuya a los políticos de la coalición “Nayarit nos une” la comisión de las conductas relacionadas con la imágenes. El mensaje cuestionado no tiene la finalidad de atribuir directamente a quienes aparecen en él, la comisión de las conductas delictivas, sino de exponer que, desde la perspectiva del emisor, no han cumplido con su obligación de proporcionar la seguridad a los habitantes de la entidad federativa. Por lo tanto, el contenido del spot no transgrede la normatividad electoral.

En esa sentencia la Sala Superior del TEPJF resaltó que “para determinar si la propaganda política que difunden los partidos políticos, está tutelada por la libertad de expresión, debe tenerse presente, se insiste, que el debate sobre cuestiones de interés colectivo y de quienes encabezan las instituciones públicas, se realiza constantemente de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones negativas para las instituciones, los funcionarios públicos y partidos políticos, quienes por su posición ante la comunidad, deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común. En tal virtud, los gobernantes, actores



## **CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL**

políticos y autoridades están sujetos a la aceptación de una crítica severa, cáustica, incómoda o desagradable, en un marco de apertura, pluralismo y tolerancia de ideas, opiniones y juicios”.

### **V. CONTRATAR Y ADQUIRIR**

Desde la reforma constitucional en materia electoral 2007-08 el artículo 41 constitucional impone una prohibición a cualquier persona física o moral de “contratar o adquirir” tiempos en radio y televisión. En el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establezca que

ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, así como que queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero. Ante la Sala Superior se han presentado diversos casos en los que tuvo que delimitar los alcances de esa prohibición.

Uno de estos fue el asunto SUP-RAP-234/2009, relacionado con la entrevista al candidato del PAN a jefe delegacional en Miguel Hidalgo, Demetrio Sodi de la Tijera, durante el partido Pumas-Puebla, en la cual el candidato habló sobre acciones que realizaría en caso de tener la oportunidad de gobernar. Una parte importante de la litis fue determinar si la entrevista al candidato fue adquirida o contratada.

En esa sentencia se determinó que la expresión “contratar” corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones”, mientras que el vocablo “adquirir”, aun cuando también tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza, predominantemente, en el lenguaje común, con el significado de: *“Llegar a tener cosas, buenas o malas; como un hábito, fama, honores, influencia sobre alguien, vicios, enfermedades”* (Diccionario del uso del español, de María Moliner”).

Una vez aclarado el significado de ambos términos, la Sala enfatizó en que la idea de contratar y adquirir debe extenderse a todo modo o manifestación en los tiempos en radio y televisión.

El asunto SUP-RAP-201/2009 versó sobre las multas impuestas por el Consejo General del IFE al PVEM, Editorial Televisa y Televimex, por haber transmitido los spots relacionados con la revista TVyNovelas, promocionando a las entrevistas hechas a Raúl Araiza y Maite Perroni, en las cuales expresan las razones por las que apoyarán las propuestas del Partido Verde Ecologista de México.

Las partes actoras alegaban sanción indebida, ya que, en su opinión, lo único que se acreditó fue la existencia de dos contratos de prestación de servicios de publicidad signados por Editorial Televisa y el PVEM para publicitar diversas inserciones en la revista denominada TVyNovelas, pero no se acredita la contratación específica de propaganda en radio y televisión.

La Sala Superior sostuvo que aunque la contratación de propaganda supone un acto bilateral de voluntades, “en modo alguno, erradica la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral, ni releva de responsabilidad a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión. En efecto, la existencia de un contrato o convenio, sea cual fuere su naturaleza, vinculará la responsabilidad de los entes involucrados contractualmente, cuando derivado de la realización de un contrato, se difunda propaganda que, en su caso, favorezca a un partido político”.

Así, aun cuando el PVEM no participó de forma directa en la contratación de los promocionales cuestionados, el partido político tuvo una responsabilidad derivada de la *culpa in vigilando* dada su calidad de garante respecto de Editorial Televisa (véase apartado VIII Culpa in vigilando), por lo que fue correcta la sanción impuesta por el Consejo General del IFE.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El asunto SUP-RAP-22/2010 versó sobre supuesta adquisición indebida por parte de Luz María Núñez Flores, candidata común a la presidencia municipal de San Miguel de Allende por los partidos de la PRD, PVEM y PRI, de tiempos en los programas de noticias de radio y televisión, en los que participó aparentemente en calidad de invitada, o bien, personaje a entrevistar.

El partido denunciante alegaba existencia de un interés directo de Javier Zavala Ortiz, en su carácter de conductor de los programas y apoderado de las empresas difusoras locales, de beneficiar con mayor tiempo de cobertura noticiosa a Luz María Núñez, en razón de que la misma es su esposa. Además, el partido sostenía que la adquisición de espacios radiofónicos se dio bajo la circunstancia de la existencia de una relación matrimonial entre locutor y candidata, ello generó inequidades, porque ésta tenía acceso exclusivo y único a la estación radiofónica, que la circunstancia de que se dio acceso exclusivo a la candidata, por sí misma, genera una presunción de la existencia previa de un convenio de voluntades de los consortes para otorgar espacios a esa candidatura, y que la repetición de “promocionales” por sí misma genera una presunción de la existencia de una estrategia implementada por la radiodifusora con el fin de favorecer a la entonces candidata a presidenta municipal.

Al analizar el caso la Sala Superior sostuvo que “el ejercicio de ciertas garantías fundamentales no puede servir de base para promocionar acceso indebido a los canales de televisión, en su caso, a un partido político o candidato (...). El criterio sostenido por esta Sala Superior no permite posibles actos simulados, a través de la difusión de propaganda encubierta dentro de un noticiero o programa informativo, que, sólo en apariencia se divulgue a través de los diversos géneros que le constituyen, sea una entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, pero que, en realidad, tenga como propósito promocionar o posicionar a un candidato o partido político, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión, recibió un pago por ello o procedió de manera gratuita, pues en ese caso, se actualizaría la infracción administrativa prevista en el artículo 350, párrafo 1, inciso b) del COFIPE”.

En el caso particular, aunque no existió prueba alguna que pudiera acreditar la existencia material de un contrato o convenio previo, de los indicios que derivan de las pruebas aportadas se demuestra que existió una adquisición indebida de tiempos en radio y televisión. Por lo tanto, se revocó la resolución impugnada y, al considerar que queda plenamente acreditada la existencia de una indebida adquisición por parte de la ciudadana Luz María Núñez Flores de espacios o tiempo en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, se ordenó a la autoridad responsable emitir una nueva resolución, en la que resuelva sobre sanciones aplicables en el caso.

El asunto SUP-RAP-127/2011 trata sobre sanciones a los partidos PT y Convergencia por la contratación y adquisición de diversos promocionales en medios de comunicación. En esa sentencia la Sala Superior sostuvo que la infracción de adquirir tiempos en radio y televisión existe, incluso sin necesidad de un vínculo contractual, cuando:

- a) Los spots se transmitieron por las empresas y existe un consentimiento implícito.
- b) El contenido de los spots está relacionado con el partido.
- c) El partido obtuvo un beneficio.
- d) El partido político no se deslindó de las conductas ilegales.

En la misma se determina que “con independencia de la constatación del vínculo entre propaganda y partido denunciado, la responsabilidad se actualiza desde el momento en que aquella fue transmitida por empresas radiofónicas y este último no se deslindó de la conducta infractora, con lo que acepta de manera implícita su transmisión, por lo que se actualiza la prohibición normativa motivo de la sanción, al consentir las consecuencias de la transmisión indebida”.

## VI. DERECHO A LA INFORMACIÓN

Las restricciones a la propaganda electoral, especialmente en tiempos de campaña, entran en tensión con el derecho a la información en sus dos vertientes: la de informar y de recibir la información. A continuación se presentan los criterios de la Sala Superior relacionados con los alcances del derecho a la información.

Las bases de esos criterios fueron establecidas en las sentencias SUP-RAP-234/2009 y SUP-RAP-280/2009. La primera es el analizado ya caso Sodi (entrevista durante el partido Pumas-Puebla), la segunda es el caso de un reportaje sobre Ana Guevara, exitosa atleta y, en aquel entonces, igual que Demetrio Sodi, candidata a jefe delegacional en Miguel Hidalgo.

En ambas sentencias la Sala Superior reconoce la libertad de expresión y derecho a la información sosteniendo que la manifestación de expresiones periodísticas auténticas o genuinas está permitida en radio y televisión como regla general y que la supuesta vulneración del principio de equidad de la contienda tiene que analizarse tomando en cuenta las circunstancias de cada caso.

En cuanto a los límites al ejercicio del derecho a la información por los periodistas, éstos pretenden evitar “posibles actos simulados, a través de la difusión de propaganda encubierta que, sólo en apariencia, sea una entrevista, crónica, reportaje o nota informativa, pero que, en realidad, tenga como propósito promocionar o posicionar a un candidato o partido político, con independencia de si el concesionario o permisionario del canal de televisión, recibió un pago por ello o procedió de manera gratuita, pues en ese caso, se actualizaría la infracción administrativa prevista en el artículo 350,

párrafo 1, inciso b) (...). Con los elementos que antes se han analizado, se puede arribar a la conclusión de que cuando se realizan reportajes en tiempos de campaña respecto de un partido político o un candidato, lo lógico es que en dicho reportaje se presente imágenes del tema del mismo, así como que se haga referencia a sus actividades o propuestas, puesto que el reportaje pretende aportar una información exhaustiva y objetiva en torno al objeto o tema del mismo. En ese orden de ideas, si en un reportaje un candidato lleva a cabo actos de propaganda electoral, ese proceder se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, pues una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere de relevancia para el conglomerado social, entre los que, por supuesto, en tiempo de campaña electoral se encuentran las propuestas concretas de gobierno de los candidatos”.

De acuerdo al criterio de la Sala, para evitar simulaciones de distintos géneros periodísticos que tienen como finalidad encubrir propaganda electoral, éstos deben quedar sujetos a ciertos límites. En el caso del reportaje Estas limitaciones deben consistir en:

- **Objetividad.** Los reportajes en torno a partidos políticos y sus candidatos deben desarrollarse de manera equilibrada. La objetividad de un reportaje necesariamente implica que exista una clara diferenciación entre las opiniones del reportero y las del partido o candidato a efecto de no generar confusiones en el electorado.
- **Imparcialidad.** El reportaje no debe ser tendencioso, esto es, en forma alguna debe presentar al partido o candidato en cuestión como la mejor o la peor opción, o bien buscar hacer apología o denostación de las personas o sus propuestas.
- **Debida contextualización del tema, candidato, partido o hecho materia del reportaje.** Si un reportaje se caracteriza por proporcionar mayor información que cualquier otro género periodístico, entonces es claro que dicho reportaje debe encontrarse debidamente identificado como tal y la información que busca proporcionar tiene que encontrarse debidamente contextualizada, de tal forma que no se genere confusión en el electorado.
- **Forma de transmisión.** A diferencia de la de los promocionales o spots, el reportaje debe concretarse a un número limitado de transmisiones. Si una entrevista se incluye de manera repetitiva en la programación de un canal o estación de radio, resulta claro que adquiere matices de promocional.
- **Período de transmisión.** Dada la posibilidad de que los reportajes políticos en torno a partidos o candidato muestren imágenes de propaganda electoral, hagan referencia a propuestas políticas, o bien, los candidatos lleven a cabo actos de promoción su transmisión debe sujetarse a los mismos términos que las limitantes establecidas respecto de la propaganda electoral, por ejemplo, la época de veda, o bien, el período entre la finalización de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, por mencionar algunos.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

- **Gratuidad.** Si el reportaje es producto principalmente de la iniciativa del reportero a efecto de ahondar y profundizar en torno a un tema, hecho o personaje de relevancia, entonces es claro que los reportajes que se realicen en materia política respecto de partidos o candidatos en forma alguna deben implicar el pago de una contraprestación económica por concepto de realización del reportaje y, mucho menos de su transmisión o difusión, porque ello implicaría la contratación o adquisición de espacios en los medios masivos de comunicación en contravención a las disposiciones aplicables.

En el asunto SUP-RAP-22/2010, analizado arriba (véase apartado VI Contratar y adquirir), la Sala Superior subrayó que los programas de género periodístico de naturaleza híbrida en el que confluyen varias vertientes del periodismo informativo, tales como la noticia, la entrevista, el reportaje, la crónica, tanto como el periodismo de opinión, en sus modalidades de editorial, comentario y denuncia ciudadana, se encuentran amparados en el derecho de la libertad de expresión y periodística en términos de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 de la Constitución.

En otro asunto, el SUP-RAP-07/2011, la Sala Superior estableció que elementos se deben tomar en cuenta para analizar un caso de supuesta simulación de un género periodístico.

El asunto trató sobre difusión de una transmisión del acto de toma de protesta de Eviel Pérez Magaña como candidato postulado por el PRI al gobierno del Estado de Oaxaca, reseñando algunas de sus propuestas de campaña. El material fue transmitido en “El Noticiero con Joaquín López Dóriga” y en “Primero Noticias”.

Al analizar el caso, la Sala Superior llegó a la conclusión que el material no era una nota informativa, sino que simulaba serlo. Fue así debido a las características de la transmisión, que contenía imágenes y sonido con información con características de propaganda electoral y fue realizada fuera de noticiero y dentro del espacio destinado a la publicidad comercial.

Con base en este caso la Sala determinó que para determinar la simulación, debe tomarse en cuenta el contexto de la transmisión y su finalidad.

En la sentencia SUP-JRC-79/2011 la Sala Superior tuvo que determinar la influencia de notas periodísticas en la equidad de la contienda, al analizar las impugnaciones en contra de la declaración de validez de la elección de gobernador de Guerrero.

La coalición actora “Tiempos Mejores para Guerrero” alegaba que algunas notas periodísticas publicadas en la prensa local y nacional influyeron de manera determinante el resultado de la elección.

La Sala Superior sostuvo en ese caso que “la cobertura que hagan los noticieros de radio, televisión o prensa, respecto a las actividades relativas al procedimiento electoral, a los partidos políticos y sus candidatos, es una actividad propia de la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas. Lo anterior está circunscrito en el ámbito de libre expresión de pensamiento e información”.

La información permitida en marco de una contienda electoral es la resultante de ejercicio genuino de periodismo, por lo que debe tener la intención de informar al público y las noticias no deben ser contrarias a la dignidad de la persona, ni poner en peligro su integridad física o intelectual, así como de la colectividad.

Además, al validar la elección mencionada, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que para mostrar si hubo equidad o no en la contienda el análisis de notas periodísticas en diarios no puede constreñirse a un solo periódico, sino que debe ser integral y tomar en cuenta los periódicos más relevantes de la entidad de que se trate.

### VII. CONCESIONARIOS

En el tema de los concesionarios, las decisiones de la Sala Superior han desarrollado tanto las reglas relativas a las obligaciones de los mismos.

La Sala Superior estableció que los medios de comunicación no pueden implementar mecanismos que resulten en la exclusión de expresiones que se profieran en el contexto del debate político de manera previa. De esta manera, las limitantes que implicaran un examen previo sobre la veracidad de lo expresado estaban prohibidas, incluso para las autoridades administrativas con facultades reglamentarias en la materia (Tesis XII/2009, SUP-RAP-254/2008). En el caso en que se reconoció esta limitante, el Partido Social Demócrata (PSD) impugnó el acuerdo del Consejo General del IFE (CGIFE) con el que se establecían medidas y compromisos de los partidos y el IFE para propiciar condiciones de seguridad, legalidad y transparencia para el proceso electoral 2008-2009.

El PSD consideraba que los límites impuestos por el acuerdo afectaban la libertad de expresión, yendo más allá de la Constitución y las leyes correspondientes. De esta forma se daba una sobrerregulación de la libertad de expresión de los partidos en cuanto a la propaganda que podían utilizar, ya que la normatividad solamente limitaba la expresión en cuanto a la calumnia al establecer que los señalamientos públicos debían tener *“sentido de responsabilidad y sustento”*. En resumen, el partido impugnante alegaba que esta limitación implicaba un *“sistema de control previo de los mensajes sobre propaganda y comunicación de los partidos políticos”*. La Sala Superior consideró que el *“sentido de responsabilidad”* no rebasaba los límites constitucionales a la libertad de expresión, pero que la idea de que las expresiones tuvieran *“sustento”* y esto pudiera evaluarse de manera previa contravenía este derecho y no podía ser permitido. El resultado fue la invalidación de la parte correspondiente del acuerdo del CGIFE.

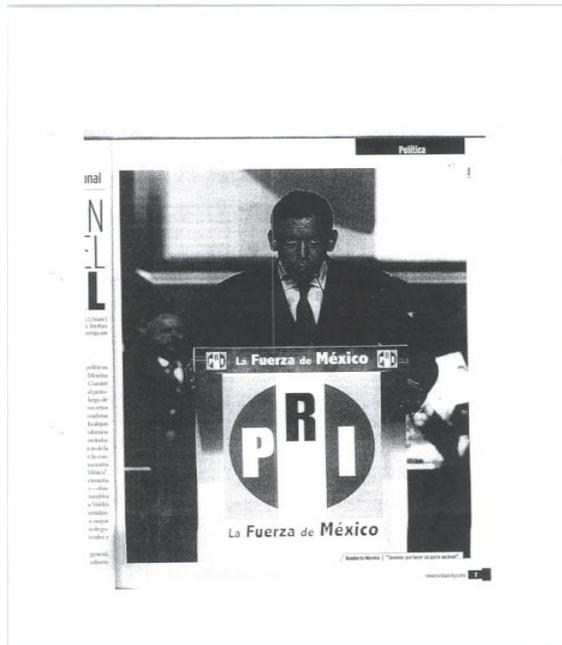
Los concesionarios tienen derecho de dejar de transmitir las imágenes o audio en los promocionales comerciales o programas que afecten o beneficien a algún partido o candidato cuando la propaganda que sea utilice resulte ilegal por divulgar el emblema, nombre, propuestas e ideología cuando éstas no hubieran sido ordenadas por el IFE. Esta posibilidad se otorgaba para mantener el equilibrio en la competencia electoral y para evitar favorecer o perjudicar al partido o candidato correspondiente (jurisprudencia 4/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados, SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados, SUP-RAP-236/2009 y sus acumulados). Esta decisión resultó de los

casos de la difusión de los spots televisivos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y las televisoras Televisa y Televimex.

Los actores impugnaron la resolución del CGIFE en la que eran sancionados de manera considerable por inserciones en la revista “TVyNovelas” que eran contrarias a la ley, tal como se explica más arriba en el apartado II (Propaganda política y electoral). Este criterio fue sostenido en otras decisiones de la Sala Superior en el mismo sentido (SUP-RAP-126/2011, SUP-RAP-138/2011 y SUP-RAP-139/2011 acumulados; SUP-RAP-127/2011, SUP-RAP-129/2011; y SUP-RAP-130/2011).

Otro caso relevante en que se estableció la regla anterior fue el correspondiente a la impugnación frente al procedimiento especial sancionador en contra del PRI, del entonces gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto, del entonces gobernador del Estado de Jalisco Emilio González Márquez, de los coordinadores generales de Comunicación Social de los gobiernos de Coahuila, México y Jalisco, del Grupo Editorial Diez, de Televisión Azteca y de Compañía Internacional de Radio y Televisión (concesionaria de la XHTRES-TV Canal 28). El caso trataba sobre spots en los que se promocionaba a la revista “Vértigo”, y en los que se mencionada distintos actos que habían llevado a cabo las personas indicadas arriba.

Los promocionales citados se habían transmitido sin la autorización del IFE, por lo que ordenados por persona distinta a este órgano administrativo. La televisora argumentó que de acuerdo a los contratos celebrados con los impugnantes, los grupos que entregaron los promocionales a la televisora se habían comprometido a responder por el contenido de los promocionales y que las televisoras mismas no podían prejuzgar este contenido para determinar si eran o no legales; sino que simplemente se había contratado para anunciar la publicación y edición de una revista, con fines meramente promocionales, por lo que los actos se encontraban amparados en la libertad de prensa.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

En este caso se analizó solamente la responsabilidad de la televisora y el grupo editorial, ya que la resolución impugnada había determinado la no responsabilidad de los tres ciudadanos involucrados al momento de realizar el procedimiento especial sancionador, por lo que la decisión había quedado firme en ese sentido. La Sala Superior consideró que el contenido de los spots sí era de naturaleza política y que el PRI había adquirido tiempos en radio y televisión de manera ilegal. Además, sostuvo que los concesionarios de televisión estaban obligados a cuidar que los materiales que transmiten no violentaran la normatividad electoral.

La Sala Superior consideró que la radio y la televisión eran actividades de orden público y que los concesionarios de los medios de comunicación social estaban obligados a no vulnerar la normatividad electoral correspondiente. De esta manera, de acuerdo a la Sala, la libertad de expresión no se afectaba al no transmitir estos promocionales, ya que los concesionarios cumplían un deber constitucional y legal de no difundir propaganda electoral fuera de la pauta ordenada por la autoridad administrativa electoral (SUP-RAP-126/2011, SUP-RAP-138/2011 y SUP-RAP-139/2011, acumulados).

Por último, la Sala Superior también consideró que los concesionarios tenían que respetar el marco jurídico electoral relacionado con la propaganda ilícita, para evitar que se les responsabilizara por la misma, sin que esto implicara que se constituyeran en censores de la libertad de expresión (SUP-RAP-24/2011, SUP-RAP-26/2011, SUP-RAP-27/2011 y SUP-RAP-32/2011 acumulados). Este caso trató de los spots realizados por el entonces gobernador Enrique Peña Nieto como promoción de su informe de gobierno, mismos que fueron presentados a nivel nacional, contraviniendo la normativa electoral.

La responsabilidad de las televisoras radicaba en que la transmisión de los spots no se había hecho en nivel regional, tal como establecía la normativa electoral, y que eran ellas quienes debían velar por que estos hechos se realizaran de manera adecuada.

### VIII. CULPA IN VIGILANDO

La Sala Superior ha establecido que cuando los militantes o incluso terceros que no formen parte de un partido político realicen actos contrarios a la normativa electoral, el partido político puede ser

sancionado por ser garante de estas conductas cuando ha aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas, independientemente de la responsabilidad individual posterior de la persona (Tesis XXXIV/2004, derivada del asunto SUP-RAP-018/2003). En el caso en que esta regla se estableció, también conocido como el caso “*Pemexgate*”, el PRI impugnó una resolución del CGIFE que lo sancionaba reduciendo las ministraciones del financiamiento por concepto de gasto ordinario permanente hasta sumar mil millones de pesos. La multa se había hecho por un desvío de recursos públicos de PEMEX al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en el 2000, lo que implicaba una violación a las normas de financiamiento de los partidos políticos.

En este caso, personas que trabajaban en el PRI habían participado en el cobro del dinero desviado desde PEMEX, realizando el retiro de 500 millones de pesos, por varios funcionarios de la Secretaría de Administración y Finanzas del PRI y de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones, por lo que se concluyó que las acciones no eran actos aislados, sino que se habían hecho como parte de un objetivo común y de manera sistemática. El dinero recabado ingresó al partido político a través de los funcionarios, por lo que se consideró que el partido debía ser responsabilizado, ya que los actos de las personas que conforman el partido mismo eran atribuibles a éste, pues todas las personas jurídicas actuaban en la realidad a través de personas físicas, como fue en este caso.

La responsabilidad del PRI había sido por pretender que no había obtenido ese dinero; por omitir informar sobre los recursos que utilizaba, por lo que se constituía una conducta ilegal. La Sala Superior confirmó el análisis y conclusiones que el CGIFE había realizado y determinó que en estos casos, los partidos políticos podían ser efectivamente sancionados por violentar la normatividad electoral a través de las personas físicas que los integraban e incluso por actos de terceros cuando resultaran beneficiados por esos actos e ignoraran u omitieran la información o rechazo a los actos que correspondiera.

Continuando con la idea de los deberes de vigilancia de los partidos políticos, el Tribunal Electoral consideró que si los partidos políticos no realizaban acciones dirigidas a evitar la difusión de propaganda electoral o si no se desvinculaban de esa propaganda podían ser responsables por no seguir el principio de “*respeto absoluto de la norma legal*”. Para evitar la responsabilidad por “*culpa in vigilando*” los partidos tenían que deslindarse a través de acciones que fueran “*eficaces, idóneas, jurídicas, oportunas y razonables*” (Jurisprudencia 17/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-198/2009, 220/2009. Siguiendo el criterio contenido en el además SUP-RAP-0018/2003).

En uno de estos casos (SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados), se sancionó al PVEM de manera conjunta con la empresa Televisa y Televimex por la promoción de spots en las que el partido fue responsabilizado por “*culpa in vigilando*” respecto de Editorial Televisa, con relación a los promocionales en la revista “*TVyNovelas*” (ver el apartado II Propaganda política y electoral). La ausencia del deslinde y la falta de acciones que fueran efectivas y cumplieran el resto de las características para desvincularse de los actos de terceros, que beneficiaran al partido, acarrearón la responsabilidad del PVEM. Estos criterios se sostuvieron también en otros casos (SUP-JRC-16/2011, SUP-RAP 206/2010).

Sin embargo, el Tribunal desarrolló la figura de “*culpa in vigilando*” en la sentencia SUP-RAP-312/2009, donde establece que un requisito del uso de esta figura era demostrar que el partido político que se veía beneficiado por la propaganda indebida, sabía de ella o que objetivamente estuvo en aptitud de conocer la misma. Este caso trataba sobre la difusión de un promocional por el PAN en el contexto de las elecciones municipales de Puerto Peñasco, Sonora. El PRI había impugnado estos hechos por considerar que violaban la normativa electoral. Aún cuando el IFE había considerado que el PAN no había incurrido en responsabilidad por “*culpa in vigilando*”, en torno al spot que se refería a una celebración que el PAN llevaría a cabo en el día del padre, y que formaba parte de propaganda electoral, la Sala Superior consideró que la autoridad administrativa se había equivocado, ya que el hecho de que no se hubiera demostrado que existiera contratación alguna, no se rompía con las responsabilidades de la figura en cuestión.

En este caso, no se requería una responsabilidad directa del partido, sino una de carácter indirecto por la transmisión del promocional. En virtud de que el partido sí había estado en aptitud de conocer del promocional, y del beneficio que éste obtenía del mismo, se consideraba responsable por el spot y por su falta de desvinculación del mismo. De esta forma, aún si el partido político no había contratado el anuncio en la radiodifusora, había tenido la oportunidad de deslindarse de manera efectiva y no lo había hecho. Como se dio el beneficio al partido, el principio de equidad en la contienda se había afectado, por lo que el partido político debía ser sancionado.

Como parte de la configuración de la figura de la “*culpa in vigilando*”, la Sala Superior consideró que para que esta figura se exigiera a los partidos, debía ser posible exigir de manera ordinaria una acción de reproche o deslinde de la conducta ilegal correspondiente. Esta regla fue determinada en el caso de los promocionales del PVEM en la revista “*TVyNovelas*” descrito más arriba, y en otro más donde se continuó con el criterio (Jurisprudencia 17/2010, derivada de los asuntos SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-198/2009, 220/2009).

## IX. PRECANDIDATOS ÚNICOS

El marco constitucional y legal en materia electoral no prevé con detalle los alcances de las actividades que pueden desarrollar los precandidatos únicos. El tema se presentó por primera vez en una acción de inconstitucionalidad (85/2009) mediante la cual se alegaba la inconstitucionalidad del precepto normativo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Baja California que prohibía a los precandidatos únicos realizar actos o propaganda de precampaña.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la exigencia consistente en que para que los partidos políticos puedan otorgar la autorización para realizar actos proselitistas de precampaña, o para que éstos puedan desarrollar tales actividades o de propaganda, es necesario que existan dos o más precandidatos en busca de la nominación a un mismo cargo de elección popular, no viola el derecho de ser votado que consagra el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República. Es decir,

se validó la porción legal que establecía que los ciudadanos que sean designados como candidatos a cargos de elección popular en forma directa, sin que medie proceso democrático de selección interna, no podrán realizar actos o propaganda de precampaña electoral.

La Corte argumentó que los precandidatos únicos que sean designados de modo directo no deben hacer precampaña, ya que obtienen la candidatura automáticamente, por lo que permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, sería inequitativo para los precandidatos de los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulados como candidatos, ya que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña

El criterio de la Suprema Corte que permite distinguir entre las actividades permitidas para los candidatos y precandidatos fue retomado por el TEPJF en varias sentencias, mismas que se analizarán a continuación.

Las sentencias en las que la Sala Superior del TEPJF delimitó el espectro de actividades permitidas a los precandidatos únicos son las SUP-JRC-JDC-1007/2010, SUP-JRC-169/2011 y SUP-JRC-309/2011.

El primer asunto (SUP-JDC-1007/2010 y SUP-JRC-230/2010, acumulados), trata sobre un spot emitido por Miguel Ángel Yunes Linares durante los tiempos de precampaña, a pesar de haber sido el candidato único. Los promocionales contenían la frase “eso es lo que yo quiero, si tú también lo quieres voy a ser Gobernador”.

El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano sostuvo que el mensaje transgredía la normatividad electoral, puesto que era innecesario que en esa etapa del proceso electoral hiciera actos de proselitismo, ya que no estaba conteniendo en algún proceso de selección interna de candidatos al interior de los partidos políticos que lo postularon. El Consejo calificó los spots como actos anticipados de campaña y sancionó al precandidato con una multa.

La Sala Superior confirmó la resolución, sosteniendo que es procedente sancionar a un precandidato que incurrió entre otras faltas, en la comisión de actos anticipados de campaña.

El segundo caso, SUP-JRC-169/2011 está relacionado con la resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la cual se declara infundada la queja presentada por el PRD, en contra de Eruviel Ávila Villegas, candidato a Gobernador postulado por la Coalición “Unidos por ti”, por haber realizado actos anticipados de campaña.

La coalición actora alegaba que los actos de precampaña realizados por Eruviel Ávila Villegas configuran actos anticipados de campaña, porque, al ser el precandidato único, no tenía derecho a realizarlas, por lo que el Instituto Electoral del Estado de México debió haberlo sancionado con la cancelación del registro. La Sala Superior confirmó que, efectivamente, Eruviel Ávila no debía realizar actos anticipados de campaña, subrayando que “la prohibición de la realización anticipada de actos de campaña, tiene como objeto garantizar una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

oportunidad de difusión de su plataforma electoral. De ahí que, si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, es procedente se le imponga la sanción respectiva, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral”.

En el tercer caso, SUP-JRC-309/2011, la Sala Superior analizó las reglas contenidas en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Yucatán que regulaba las precampañas del proceso electoral local 2011-2012 permitiendo a los precandidatos únicos realizar actos de proselitismo abierto y propaganda exterior.

La Sala Superior consideró parcialmente fundada la queja y ordenó al Consejo incluir algunos párrafos adicionales en el reglamento cuestionado, porque “en el supuesto de que un precandidato único o candidato electo por designación directa, realice actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad, para ser postulado por su partido para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno, o bien, posicionar su imagen frente al electorado, se traducen en actos anticipados de campaña, pues constituyen una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en un proceso interno en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales”.

Así, de las tres sentencias comentadas se desprenden las siguientes reglas de actuación de los precandidatos únicos:

- No es posible ni dable jurídicamente hacer un catálogo más o menos exhaustivo de lo que puede o no realizar un precandidato único, pues si una conducta puede o no vulnerar los principios que rigen el proceso federal electoral, esto sólo es posible determinarlo a la luz del contexto en que se realizó y conforme a los elementos propios del caso;
- Queda prohibido a cualquier precandidato, sea único o no, incurrir en “actos anticipados de campaña”, por lo que tales sujetos deben evitar en todo caso, hacer llamados al voto para sí o para los partidos que los postulan, ni realizar actos en los que presenten y promuevan una candidatura y/o su plataforma para obtener el voto;
- Los “precandidatos únicos” pueden ejercer sus derechos de expresión, reunión y asociación, siempre que observen las prohibiciones, como abstenerse de realizar un llamado directo y explícito al voto, a favor de sí mismo o de su partido o coalición en elecciones constitucionales; y,
- Los “precandidatos únicos”, a diferencia de los demás precandidatos, no tienen derecho a que su imagen y nombre aparezcan en los spots de los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión administrados por el Instituto Federal Electoral, porque ello podría generar una ventaja indebida.

Estos criterios fueron recogidos por el Consejo General del IFE CG 474/2011, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el ciudadano Andrés Manuel López Obrador, en atención al oficio remitido por la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al incidente de*



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*aclaración de oficio en el expediente SUP-JRC-0309/2011, y confirmados por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-3/2012.*

### **X. COMPETENCIA**

Como las disposiciones constitucionales y legales no establecen alguna distribución de competencias entre las autoridades electorales Federal y locales, correspondió a la Sala Superior, mediante creación de criterios y jurisprudencia, delimitar los ámbitos de acción de los institutos electorales referidos.

Las reglas o bases generales sobre la competencia del IFE establecidas en las sentencias SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-12/2010, SUP-RAP-23/2010 y SUP-RAP-55/2010 y en la jurisprudencia 25/2010, con el rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS. De ahí se desprende que el IFE es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis:

- a) Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales;
- b) Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión;
- c) Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y
- d) Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

En el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el IFE, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

En la jurisprudencia 8/2010 se determinó que, como la administración de tiempos en radio y televisión es de naturaleza y regulación federal, la Sala Superior del TEPJF es competente para conocer de las impugnaciones que se susciten al respecto, provenientes de autoridades electorales de las entidades federativas.

### XI. RÉGIMEN DE SANCIONES

Después de la reforma constitucional electoral de 2007, mediante la que se introdujeron las sanciones por transgresión de las normas de difusión de propaganda, la Sala Superior del TEPJF definió cuál sería el medio idóneo para analizar las conductas posiblemente infractoras de esa normatividad.

El artículo 367 del COFIPE establece que el procedimiento especial sancionador se instruye cuando se denuncien las conductas que:

- a) Violen lo establecido en la base III párrafo segundo del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, establecidas para los partidos políticos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o de campaña.

Esa disposición, llevó a la Sala Superior a concluir que, tratándose de propaganda electoral o política difundida en medios de comunicación social como la radio y televisión, el procedimiento especial sancionador es el medio idóneo para analizar las conductas denunciadas en esa materia.

Además, debido al acceso permanente de los partidos políticos a tiempos en medios de comunicación, lo que posibilita la comisión permanente de infracciones, el procedimiento especial sancionador se puede instaurar en cualquier tiempo, tanto dentro como fuera de un proceso electoral federal.

De esta forma, es válido establecer que el diseño del procedimiento especial sancionador, atiende a la materia de las violaciones denunciadas, no a la temporalidad en que éstas tengan lugar.

Para que las diligencias que realice el IFE para investigar los hechos denunciados para determinar si es competente para conocer del asunto y, en su caso, para llevar a cabo el procedimiento sancionador, todas las autoridades y servidores públicos involucrados tienen la obligación de prestar ayuda y de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Lo anterior se funda en el artículo 347, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, que establece como infracción la omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar la información que les sea solicitada (SUP-RAP-58/2009).



## **CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL**

En otro juicio la Sala Superior precisó que la insuficiencia de las pruebas no puede ser motivo de desechamiento de quejas o denuncias, ya que la carga probatoria de la evidencia es necesariamente materia de estudio de fondo, por lo que desechamiento procede únicamente por falta de las pruebas (SUP-RAP-102/2009).

En la jurisprudencia 12/2010, con el rubro CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE, la Sala Superior estableció que “en el procedimiento especial sancionador mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral”.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Bibliografía

Alanís Figueroa, María del Carmen. 2011. “Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales”, Justicia Electoral. Cuarte Época. Vol. 1 Núm. 7, 15-40

Astudillo, César. 2008. “El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007”, en: Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México: TEPJF, [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Reforma\\_electoral/reforma11.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Reforma_electoral/reforma11.pdf)

Buendía Hegewisch, José y José Manuel **Azpiroz** Bravo. 2011. “Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008. Un balance preliminar”. México: TEPJF, [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas\\_selectos/26\\_medios.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/26_medios.pdf)

Córdova, Lorenzo. 2009. “La reforma trastocada: el caso de los “informes de labores” del PVEM”, en: *Democracia sin garantés. Las autoridades vs. la reforma electoral*, Lorenzo Córdova y Pedro Salazar coords., México: UNAM-IIJ

\_\_\_\_\_. 2008. “El tribunal Electoral del Judicial de la federación: Sala Superior” en Córdova Lorenzo, Salazar Pedro, *Estudios sobre la reforma Electoral 2007 Hacia un nuevo modelo*, México: TEPJF

Juárez Gámiz, Julio, 2009, *La televisión encantada. Publicidad política en México*, México: UNAM-CIIC

Murayama, Ciro 2009. “Reforma para la consolidación democrática vs. contrarreforma desde el interés privado”, en: Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte, coords., *Democracia sin garantés. Las autoridades vs la reforma electoral*, México: IIJ-UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>

## Jurisprudencia y tesis relevantes

### Jurisprudencia

Partido de la Revolución Democrática y otro  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral  
Jurisprudencia 2/2009

**PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**—De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

#### **Cuarta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-15/2009 y acumulado.—Actores: Partido de la Revolución Democrática y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Jorge E. Sánchez Cordero Grossmann.

Recurso de apelación. SUP-RAP-21/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en Coahuila.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya y Juan Marcos Dávila Rangel.

Recurso de apelación. SUP-RAP-22/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo Local del Instituto Federal Electoral en Guanajuato.—25 de febrero de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretarios: Arquímedes Gregorio Loranca Luna y Sergio Arturo Guerrero Olvera.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecinueve de marzo de dos mil nueve, aprobó por mayoría de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 27 y 28.**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Partido Verde Ecologista de México

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 4/2010

**PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA.**—De la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 5, 6 y 7, en relación con el diverso 1º, primer párrafo y 41, base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 228, párrafo 3, 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los medios de comunicación de radio y televisión, se encuentran impedidos para difundir imágenes o audio en los promocionales comerciales o programas que, en su caso, favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, mediante la divulgación de su emblema, nombre, propuestas e ideología, cuando éstas no sean de las ordenadas por el Instituto Federal Electoral. Por tanto, si un concesionario o permisionario se abstiene de transmitir propaganda por contener cualquier referencia que favorezca o desfavorezca a un partido político o candidato, tal conducta no constituye un acto de censura previa que afecte el contenido del mensaje comercial o programa de que se trate, ni afecta la libertad del comercio o los derechos fundamentales de expresión, información e imprenta. Ello porque, este tipo de propaganda deviene ilícita, ya que transgrede los principios de equidad en el acceso de los partidos políticos a estos medios de comunicación y el de igualdad de la participación de los actores electorales en la contienda electoral, provocando el desequilibrio en la competencia electoral a favor de un instituto político o candidato.

### **Cuarta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—5 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Mauricio Huesca Rodríguez y José Alfredo García Solís.

Recurso de apelación. SUP-RAP-220/2009 y sus acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-236/2009 y sus acumulados.—Recurrentes: Radiotelevisora de México Norte S.A. de C.V., Televimex, S.A. de C.V. y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: José Arquímedes Gregorio Loranca Luna, Héctor Reyna Pineda, Erik Pérez Rivera y Alfredo Javier Soto Armenta.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de febrero de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 31 y 32.**

Partido Acción Nacional

vs.

Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

**PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.**—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartados A y C, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 368, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se obtiene que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, en las siguientes hipótesis: 1. Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas, físicas o morales; 2. Infracción a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión; 3. Difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos políticos o que calumnien a las personas, y 4. Difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. En cambio, en el supuesto de violaciones a leyes locales durante los procesos electorales respectivos, por el contenido de la propaganda difundida en cualquier medio, distintas a las anteriores, la autoridad administrativa electoral local es competente para conocer del procedimiento sancionador y, en su caso, imponer la sanción correspondiente; en estos casos, el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, a través de la Comisión de Quejas y Denuncias, se coordina con la autoridad local exclusivamente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, en cuanto a la transmisión de propaganda en radio y televisión.

**Cuarta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-12/2010.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.—17 de febrero de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Guillermo Ornelas Gutiérrez y Carmelo Maldonado Hernández.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-51/2010.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.—28 de abril de 2010.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Disidente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Guillermo Ornelas Gutiérrez.

Recurso de apelación. SUP-RAP-43/2010.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—28 de abril de 2010.—Mayoría de cinco votos.—Engrose: Flavio Galván Rivera.—Disidente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Marbella Liliana Rodríguez Orozco y Francisco Javier Villegas Cruz.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el cuatro de agosto de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34.**

Partido de la Revolución Democrática

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 37/2010

**PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.**—En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

**Cuarta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-115/2007.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—12 de marzo de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretarios: Fidel Quiñones Rodríguez y Daniel Juan García Hernández.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-198/2009.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Mayoría de cuatro votos.—Engrose: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Constanancio Carrasco Daza, José Alejandro Luna Ramos y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Roberto Jiménez Reyes.*

*Recursos de apelación. SUP-RAP-220/2009 y acumulados.—Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—26 de agosto de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constanancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.*

**Nota:** *En la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-115/2007 se interpretaron los párrafos 3 y 4 del artículo 182, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya abrogado, cuyo contenido corresponde a los párrafos 3 y 4, del artículo 228, del código vigente.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 31 y 32.**

**Partido Revolucionario Institucional y otro  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral  
Jurisprudencia 38/2010**

**PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. TIENE COMO LÍMITE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE EMPLEAR EXPRESIONES QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O QUE**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

**CALUMNIEN A LAS PERSONAS.**—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6.º y 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso p); 233 y 342, párrafo 1, inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tanto en la Constitución como en la ley se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate, lo que armoniza con la obligación de respeto a los derechos de tercero. Lo anterior, con la finalidad de que los partidos políticos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario.

### **Cuarta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-81/2009 y acumulado.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—6 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Alejandro Santos Contreras, Jorge Orantes López, Sergio Guerrero Olvera y Leobardo Loaiza Cervantes.

Recurso de apelación. SUP-RAP-99/2009 y acumulado.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—27 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Fidel Quiñones Rodríguez.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-65/2009.—Actora: Coalición "PAN-ADC, Ganará Colima".—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima.—23 de septiembre de 2009.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Gerardo Rafael Suárez González y Valeriano Pérez Maldonado.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 34 y 35.**

Partido de la Revolución Democrática

vs.

Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jurisprudencia 39/2010

**PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN.**—De la interpretación sistemática de los artículos 6.º, 24, 41, párrafo segundo, base II, y 130, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38, párrafo 1, incisos a) y q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que el uso de propaganda electoral que contenga símbolos religiosos está prohibido, dado el principio histórico de separación entre Iglesias y el Estado. Por tanto, debido a su especial naturaleza y considerando la influencia que tienen los símbolos religiosos en la sociedad, los actores involucrados en los procesos electorales se deben de abstener de utilizarlos, para que los ciudadanos participen de manera racional y libre en las elecciones.

### **Cuarta Época:**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*Recurso de reconsideración. SUP-REC-34/2003.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—19 de agosto de 2003.—Mayoría de seis votos.—Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Disidente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Adán Armenta Gómez.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-345/2003.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Congreso del Estado de Sonora.—11 de septiembre de 2003.—Unanimidad de votos.—Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.—Secretario: Omar Espinoza Hoyo.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.—SUP-JDC-165/2010.—Actor: Mario López Valdez.—Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.—28 de julio de 2010.—Unanimidad de seis votos, con el voto concurrente de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Roberto Jiménez Reyes.*

***La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.***

***Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 35 y 36.***

### Tesis relevantes

**Partido Revolucionario Institucional  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral  
Tesis XXII/2000**

***PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL.*** Del análisis del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el 182 del propio Ordenamiento, se llega a la conclusión de que la prohibición impuesta a los partidos políticos de utilizar los símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso, no debe entenderse limitada a los actos desplegados con motivo de la propaganda inherente a la campaña electoral, sino que está dirigida a todo tipo de propaganda a que recurran los institutos políticos en cualquier tiempo, por sí mismos, o a través de sus militantes o de los candidatos por ellos postulados.

### **Tercera Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-032/99. Partido Revolucionario Institucional. 22 de diciembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Roberto Ruiz Martínez.*

***Nota:*** El contenido del artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretado en esta tesis, corresponde con el 228 del ordenamiento vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

***La Sala Superior en sesión celebrada el doce de septiembre de dos mil, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.***



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 50.*

**Partido Revolucionario Institucional**

**vs.**

**Tribunal Electoral del Estado de Colima**

**Tesis XXXVIII/2001**

**PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE CONSTITUYA UN ACTO DE PRESIÓN EN EL ELECTORADO, DEBE DEMOSTRARSE QUE FUE COLOCADA DURANTE EL PERÍODO PROHIBIDO POR LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA).** El hecho de que se demuestre que en las inmediaciones de la casilla existió propaganda electoral el día de la jornada electoral, es insuficiente para estimar que existieron actos de proselitismo, que se tradujeron en presión sobre el electorado, pues se requiere acreditar, además, que dicha publicidad se colocó en el plazo de prohibición establecido por la ley. Para arribar a la anterior conclusión, se considera que, conforme al párrafo tercero del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Colima, la propaganda electoral es el medio con el que cuentan los partidos políticos para dar a conocer a sus candidatos y su propuesta, con la finalidad de la obtención del voto; razón por la cual su colocación, dentro de los plazos establecidos, se ajusta a la normatividad legal relativa, y sólo se ve limitada con la prohibición expresa de no hacerlo el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores a éste. En consecuencia, no es suficiente acreditar que en las inmediaciones del lugar donde se ubicó la casilla existía propaganda electoral, pues esto, en principio, deriva de una actividad lícita, sino que es necesario que se pruebe que fue colocada durante el plazo vedado por la ley para tal efecto, pues sólo en el caso de que se haga en tales días, se podría considerar como acto de proselitismo, traducible a un acto de presión sobre los votantes, que puede llegar a configurar la causal de nulidad de votación recibida en la casilla en donde se lleve a cabo. Lo anterior se robustece, si se toma en cuenta que la ley electoral no exige que la propaganda electoral existente, sea retirada antes de la jornada electoral, y en todo caso, si se considera que la existencia de propaganda electoral cerca de las casillas puede perturbar la libertad del votante, el presidente de la mesa directiva de casilla, válidamente puede ordenar que sea retirada, o cambiar el lugar de ubicación de la propia casilla.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-287/2000. Partido Revolucionario Institucional. 9 de septiembre de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Herminio Solís García.

**Nota:** El contenido del artículo 206 del Código Electoral del Estado de Colima interpretado en esta tesis, corresponde con el 173 del código vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

**La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

*Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 125.*

**Partido Acción Nacional**

**vs.**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua  
Tesis CXX/2002

**PROPAGANDA ELECTORAL. FINALIDADES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).** En términos de lo dispuesto en los artículos 85, 86, 87, 90, párrafo 2; 96, 98 y 198, párrafo 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, y atendiendo a las reglas de la experiencia y la sana crítica, se llega a la convicción de que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral; igualmente, tal actitud puede provocar dos efectos no excluyentes sino concurrentes, por una parte, el atraer votos en detrimento de los contrincantes, o bien, únicamente reducir las preferencias electorales hacia éstos, lo cual puede traducirse en abstencionismo en la jornada electoral.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-196/2001. Partido Acción Nacional. 8 de octubre de 2001. Unanimidad en el criterio. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Hugo Domínguez Balboa.

**Nota:** El contenido de los artículos 85, 86, 87, 90, párrafo 2; 96, 98 y 198, párrafo 7, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, interpretados en esta tesis, corresponde con los diversos 122, 126, 142, 144, 145, 149, 150, 151 y 284 del ordenamiento vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

**La Sala Superior en sesión celebrada el dos de septiembre de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 181.**

Partido Alianza Social

vs.

Tribunal Electoral de Tlaxcala

Tesis CXXI/2002

**PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD, NO SE REQUIERE EL REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LAS AGRUPACIONES O INSTITUCIONES RELIGIOSAS QUE LA REALICEN.** En el artículo 130 constitucional, se establecen diversos principios explícitos que rigen las relaciones entre la iglesia y el Estado, como consecuencia del principio de separación entre ambos, se prevén diversas prohibiciones y limitantes en materia política y electoral, entre las que destaca la relativa a que los ministros de culto no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Asimismo se prevé que una vez que obtengan su correspondiente registro, tanto iglesia como agrupaciones religiosas, tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas. Por tanto, es claro que la razón y fin de la norma en comento es regular las relaciones entre la iglesia y el Estado, preservando la separación más absoluta e intentando asegurar que, de ninguna manera, puedan influenciarse unas con otras. Igualmente, el Estado asegura que ninguna de las fuerzas políticas pueda coaccionar moral o espiritualmente a ningún ciudadano a efecto de que se afilie o vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado. De esta manera, si entendemos a la propaganda, como una forma de comunicación persuasiva, que trata de promover o desalentar actitudes en pro o

en contra de una organización, un individuo o una causa; con el propósito de ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos y que se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos; válidamente se puede llegar al conocimiento de que cuando un dispositivo legal establece la nulidad de la elección a favor de una persona, cuando su candidatura hubiese sido objeto de propaganda a través de agrupaciones o instituciones religiosas, se refiere a la actividad que desarrollen éstas, dirigidas a un conjunto o porción determinada de la población, para que obren en determinado sentido, o para hacer llegar al electorado, el mensaje deseado, para inducirlos a que adopten una conducta determinada, o llegado el caso, voten por un partido o candidato específico. En este contexto resulta válido afirmar que no es menester que una Iglesia o agrupación religiosa esté registrada ante la Dirección General de Asociaciones Religiosas de la Secretaría de Gobernación, para estimar su existencia en la realidad, y consecuentemente su posible influencia en el electorado, pues así se advierte en los artículos 130, segundo párrafo, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, 9 y 10 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, y por ende, que en tal supuesto, se actualice la causal de nulidad en comento. Así, la alusión de que los ciudadanos fieles católicos apoyan a un determinado candidato, implica un medio de persuasión para que el electorado que comparte la misma creencia religiosa (católica), vote en su favor, lo cual es una incitación implícita en ese sentido. Al efecto es importante destacar que son cosas muy distintas, por un lado, la existencia de unidades sociológicas identificadas como iglesias o agrupaciones religiosas y, por otro lado, las asociaciones religiosas; en el entendido de que la ley reconoce a ambas clases de comunidades, y los actos de proselitismo que realicen las que tengan registro como las que no, se ubican per se, en cualquiera de los dos supuestos en la causa de nulidad.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-005/2002. Partido Alianza Social. 13 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Rodrigo Torres Padilla.

**La Sala Superior en sesión celebrada el dos de septiembre de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 181 a 183.**

**Partido Acción Nacional**

**vs.**

**Pleno del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California**

**Tesis XXXV/2005**

**PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. PLAZO PARA SU RETIRO (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA).**—Lo dispuesto en los artículos 291, fracción II, 300, 302, 304, 306, 308 y 311 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California conduce a estimar, que el plazo de cuarenta y cinco días para retirar la propaganda electoral, previsto en el último de los preceptos citados, es inaplicable para quitar la difundida a través de internet, pues ésta debe ser retirada en la fecha fijada por la ley para la conclusión de la campaña electoral. Esto se explica, porque en la aplicación de las bases relacionadas con el retiro de propaganda electoral, se debe tomar en cuenta el medio utilizado para su divulgación (oral, impreso, gráfico, electrónico, etcétera) pues las diferencias existentes entre dichos medios facilitan o dificultan esa acción, ya que en algunos casos, es suficiente la voluntad del difusor de la propaganda para que ésta sea suprimida, en tanto que en otros se necesita, adicionalmente, la realización de diversos actos para lograr tal fin. El plazo indicado se refiere a la propaganda que se coloca en bardas, postes, anuncios espectaculares, etcétera, cuya supresión o



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

recolección exige, además de la voluntad del ente difusor, elementos humanos y materiales como contratación de personas, utilización de pintura y escaleras, entre otros. En cambio, en internet, la información se maneja por conducto de un servidor informático denominado administrador; por tanto, al momento de la contratación de los espacios físicos en el servidor, quien conviene el servicio puede fijar expresamente el tiempo que desea que aparezca la información en internet. Además, las partes pueden acordar que sea el proveedor quien retire la información en una fecha determinada, o bien, que sea el sujeto que contrata el servicio quien lo haga, lo cual evidencia que el retiro de la propaganda no presenta las dificultades que justifican la utilización del referido plazo de cuarenta y cinco días.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-233/2004.—Partido Acción Nacional.—17 de noviembre de 2004.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretaría: Karla María Macías Lovera.

**Nota:** El contenido de los artículos 291, 300, 302, 304, 306, 308 y 311 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California, interpretados en esta tesis, corresponde con los diversos 269, 277, 278, 281, 284, 286 y 290 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad, vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

**La Sala Superior en sesión celebrada el dos de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.**

**Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 815.**

Partido Acción Nacional

vs.

Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas  
Tesis XXIII/2008

**PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).**—De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 60, fracciones II y VII, y 142 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, relacionados con el numeral 38, párrafo 1, incisos b) y p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el legislador, tanto local como federal, para la consolidación de un sistema de partidos, plural y competitivo, con apego a los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, impone el deber a los partidos políticos de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, así como de proferir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los partidos políticos o a sus candidatos, en la propaganda política y electoral que utilicen, por trascender los límites que reconoce la libertad de expresión. Por tanto, es conforme a Derecho concluir que la propaganda política y electoral debe incentivar el debate público, enfocado a presentar, ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; a propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que hubieren registrado, para la elección correspondiente.

### **Cuarta Época:**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-375/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—1 de noviembre de 2007.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.*

**Nota:** El contenido de los artículos 60, fracciones II y VII, y 142 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas, interpretados en esta tesis corresponde con los artículos 72, fracciones II y XI, y 87, del código vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación.

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintitrés de julio de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de cuatro votos la tesis que antecede.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 53 y 54.**

**Partido Revolucionario Institucional y otros  
vs.  
Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa  
Tesis XIV/2010**

**PROPAGANDA ELECTORAL. NO DEBE TENER CARACTERÍSTICAS SEMEJANTES A LAS DE LA PUBLICIDAD COMERCIAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA).**—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; 21, 22, 29, 30, 45, apartado C, párrafo sexto, inciso g); 117 Bis E, fracción II, y 117 Bis I; 246 y 247 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa, se advierte que el fin de la propaganda electoral es buscar la obtención del voto a favor de un precandidato, candidato o partido político; por ello, los institutos políticos deben abstenerse de incluir en la propaganda electoral expresiones, símbolos o características semejantes a las de una publicidad comercial, pues lo contrario podría afectar la equidad en la contienda electoral.

### **Cuarta Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-126/2010 y acumulados.—Actores: Partido Revolucionario Institucional y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa.—26 de mayo de 2010.—Unanimidad de votos en los resolutivos primero a octavo y mayoría de cuatro votos en cuanto al noveno a undécimo.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila, Mauricio Huesca Rodríguez y Carlos Vargas Baca.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el once de agosto de dos mil diez, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, página 66.**