

LA PROPAGANDA  
SOBRE PROGRAMAS  
SOCIALES COMO  
ACTO DE CAMPAÑA

**MIGUEL RÁBAGO DORBECKER**

Notas introductorias

Andrés Carlos Vázquez Murillo

Rubén de Jesús Lara Patrón







# 35

SERIE COMENTARIOS  
A LAS SENTENCIAS  
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

## **LA PROPAGANDA SOBRE PROGRAMAS SOCIALES COMO ACTO DE CAMPAÑA**

COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS  
SUP-RAP-15/2009  
Y SUP-RAP-16/2009 ACUMULADOS  
Y SUP-RAP-156/2009  
Y ACUMULADOS

*Miguel Rábago Dorbecker*

NOTAS INTRODUCTORIAS A CARGO DE  
*Andrés Carlos Vázquez Murillo*  
*y Rubén de Jesús Lara Patrón*

342.76539  
Ch322p

Rábago Dorbecker, Miguel.

La propaganda sobre programas sociales como acto de campaña / Miguel Rábago Dorbecker; nota introductoria a cargo de Andrés Carlos Vázquez Murillo, Rubén de Jesús Lara Patrón. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

81 pp; + 1 CD-ROM.-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral; 35)

Contiene sentencias SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados y SUP-RAP-156/2009 y acumulados.

ISBN 978-607-708-029-9

1. Propaganda electoral – Programas sociales. 2. Actos de campaña. 3. Propaganda electoral – Usos y efectos. 4. Campañas políticas. 5. Propaganda política. 6. Sentencias – TEPJF – México. I. Vázquez Murillo, Andrés Carlos. II. Lara Patrón, Rubén de Jesús. III. Serie.

## **SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL**

Edición 2011

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
Delegación Coyoacán, México, DF, CP 04480,  
Tels. 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinador de la serie: Dr. Enrique Ochoa Reza,  
Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-029-9

Impreso en México

## Sala Superior

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Presidenta

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Ruperto Patiño Manffer

## Secretarios Técnicos

Dr. Enrique Ochoa Reza

Lic. Octavio Mayén Mena

## CONTENIDO

Presentación . . . . .	9
Notas introductorias	
SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados . . . . .	13
SUP-RAP-156/2009 y acumulados . . . . .	25
La propaganda sobre programas sociales como acto de campaña . . . . .	37

## SENTENCIAS

SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados SUP-RAP-156/2009 y acumulados . . . . .	Incluidas en CD
---	-----------------



En este número de la serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral*, el doctor Miguel Rábago Dorbecker analiza dos sentencias resueltas por la Sala Superior:

- SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados, para efectos de esta presentación se denominará “Acción es” en referencia al inicio de los *spots* impugnados.
- SUP-RAP-156/2009 y acumulados, a la cual se le llamará el caso “Místico”, por así conocerse públicamente a uno de los personajes involucrados en la propaganda.

En ambos casos, los derechos que se encuentran en tensión son: por un lado, la libertad de expresión en el marco político y el derecho de los ciudadanos a ser informados; y, por otro, el principio de equidad en la contienda, con fundamento en las restricciones impuestas por la reforma constitucional de 2007, en especial por el artículo 134 que prohíbe a los servidores públicos apoyar con recursos públicos a candidatos de su partido político.

El caso Acción es trataba del contenido de cuatro espectaculares del Partido Acción Nacional (PAN):

- Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular.
- Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado.
- Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles.
- Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad.

Para el autor, era necesario determinar si estos promocionales constituían una indebida utilización de los programas sociales

implementados por el gobierno federal para influir en el voto de los ciudadanos.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) en su resolución CG24/2009 determinó que no se trataba de publicidad gubernamental, tampoco de un acto anticipado de campaña, ya que no tenía intención de obtener el voto ni de difundir su plataforma electoral.

Este acto fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Entre los argumentos que el autor considera relevantes son:

- El **fraude a la Ley**, en el sentido de que si bien la acción no encuadra en la norma (la prohibición constitucional del uso de recursos públicos está dirigida al gobierno y no a los partidos políticos), sí se estaba cometiendo un ilícito al violar un principio constitucional (el uso de los programas con fines electorales).
- La **doctrina del levantamiento del velo**, “la obligación de la autoridad de mirar más allá de lo que pueda parecer lícito, cuando en realidad lo que se pretende es el fraude a la ley”. Lo cual implica que puede haber responsabilidad más allá de la norma estricta cuando se vulneren principios.

Para el autor, la decisión del TEPJF respeta el principio de tipicidad. Éste consiste en que la definición de la conducta en la ley debe ser precisa cuando se trate de faltas administrativas (o delitos), lo cual prohíbe al juzgador —en la interpretación de la norma—, el uso de la analogía o la mayoría de razón para imponer una sanción. En el presente caso, la norma se refiere específicamente a servidores públicos y autoridades, para el Tribunal es incorrecto aplicarla a otros sujetos como los partidos políticos, los cuales no se encuentran señalados en ella.

El caso Místico implica tres promocionales del PAN, en uno aparece el luchador conocido como el Místico, en otro la medallista olímpica Iridia Salazar y en el tercero dos grupos de personas tirando de una cuerda. En estos promocionales se dicen

frases como “No dejes a México en manos del crimen, vota PAN”, y en los tres se habla de la lucha del Presidente contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Para el autor, la pregunta a contestar es si estos promocionales buscan coaccionar, presionar e inducir ilegalmente el voto mediante la manipulación de programas sociales y acciones de gobierno.

El Consejo General del IFE en su resolución determinó que con los *spots* el electorado sólo tenía la posibilidad de un voto razonado e informado. En este caso los partidos apelantes fueron el PRI y el PRD; el primero señaló como agravio el que la autoridad no fundara y motivara su resolución, además de utilizar la figura del Presidente e inducir a pensar que si no votaban por el PAN, entonces dichos programas se quitarían; el segundo señaló que el PAN se presentaba como la única forma de combate a la delincuencia.

El doctor Rábago señala que la Sala Superior al resolver este asunto toma una “postura maximalista en cuanto al derecho de libertad de expresión”, lo cual implica —a su juicio— una máxima tolerancia a estas afirmaciones, ya que se trata de cuestiones que corresponden al Estado y que ningún partido podría hacerlas suyas.

Es muy interesante ver cómo, en ambos casos, el autor razona y analiza los votos particulares de los magistrados disidentes. Y explica por qué, con base en algunos de sus argumentos, es necesaria la introducción de estándares para evitar el posible uso clientelar de programas sociales, reforzado por la propaganda política de los partidos y la utilización del discurso del miedo en el contexto de inseguridad pública por parte de la población.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



## NOTA INTRODUCTORIA

SUP-RAP-15/2009 y  
SUP-RAP-16/2009 acumulados

*Andrés Carlos Vázquez Murillo\**

### **Antecedentes**

#### **Promocionales del Partido Acción Nacional**

A finales del año 2008 y principios de 2009, el Partido Acción Nacional colocó en Morelia, Michoacán, seis anuncios espectaculares en los que se incluyeron las siguientes expresiones:

- Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado.
- Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad.
- Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles.
- Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular.

#### **Queja**

El Partido Revolucionario Institucional presentó una queja administrativa ante la autoridad electoral federal, por considerar que dichos anuncios constituían actos anticipados de campaña, prohibidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (artículo 342, párrafo 1, inciso e), y por esti-

---

\* Secretario de estudio y cuenta de Sala Superior, adscrito a la Ponencia de la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

mar que transgredían la prohibición de utilizar programas de desarrollo social del gobierno federal.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró infundada la queja, en la cual tuvo por demostrados los hechos denunciados, pero estimó que no se configuraba algún ilícito administrativo (resolución CG24/2009, de 27 de enero de 2009).

### **Recursos de apelación**

En contra de tal resolución, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional promovieron sendos recursos de apelación, en los cuales la Sala Superior resolvió confirmar la determinación de la autoridad administrativa electoral.<sup>1</sup>

### **Controversia planteada**

La cuestión medular se centró en determinar si la inclusión de referencias a programas sociales o acciones de gobierno, por parte de los partidos políticos, puede considerarse que:

- Constituye actos anticipados de campaña electoral.
- Es violatoria de las normas que regulan lo concerniente a los programas sociales y su difusión, cuyo uso está prohibido para fines distintos a los autorizados en la ley.

### **La decisión y su sustento**

La Sala Superior consideró que la referencia en la propaganda del Partido Acción Nacional a programas sociales no constituía actos anticipados de campaña, ni se encontraban prohibidos por la legislación regulatoria de los programas sociales, por las siguientes razones:

---

<sup>1</sup> Resuelto el 25 de febrero de 2009, por mayoría de 5 votos.

## Actos anticipados de campaña

Los actos realizados no reunían los requisitos necesarios para ser considerados como actos de precampaña o campaña.

De la interpretación de los artículos 212 y 228 del Cofipe, se consideró que el elemento definitorio de la precampaña y campaña consiste en realizarla con el objeto de promover la precandidatura o candidatura de un aspirante en concreto y dar a conocer sus propuestas, a fin de influir en el electorado para la obtención del voto.

Para que se actualice la realización de un acto anticipado, deben también actualizarse los mismos elementos de una precampaña o campaña (elemento personal), pero su realización debe tener lugar con anterioridad a los plazos permitidos por la ley (elemento temporal), lo cual torna la conducta en ilegal, tanto para los partidos políticos (artículo 342, párrafo 1, inciso e, del Cofipe) como para aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (artículo 344, párrafo 1, inciso a, del Cofipe).

La prohibición temporal en comento tiene por finalidad garantizar el principio de equidad en la contienda, al asegurar que todos los participantes comiencen los actos proselitistas de forma simultánea, con lo cual se inhibe que alguno de ellos obtenga una ventaja indebida.

Con base en lo anterior, se consideró que la propaganda realizada en el caso concreto no es de precampaña o campaña al no cumplir con los elementos sustanciales, consistentes en la promoción de un precandidato o candidato, la difusión de propuestas, la solicitud del voto, la referencia a un proceso comicial específico o a un cargo de elección popular, por lo que falta uno de los elementos esenciales del ilícito administrativo.

## **Referencia y utilización de programas sociales gubernamentales en la propaganda de un partido político**

Sobre este tema, se sostuvo conforme al régimen jurídico que regula la propaganda gubernamental y prohíbe a los partidos políticos hacer referencia en su propaganda a programas sociales de gobierno.

### **A) MARCO NORMATIVO**

El artículo 134, primer párrafo, de la Constitución federal, obliga a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno a aplicar con imparcialidad los recursos públicos, para no influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos.

Por su parte, el párrafo segundo del precepto constitucional citado establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social difundida por cualquier ente público, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y no podrá incluir algún signo que implique promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el numeral 347, párrafo 1, del Cofipe, se establecen los supuestos de infracción de las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, locales, municipales, del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público. Para el caso, resultan relevantes los incisos c), d) y e), que tipifican como ilícito administrativo las siguientes conductas:

- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134, cuando la conducta afecte la equidad de la competencia electoral (inciso c).
- La difusión de propaganda gubernamental en cualquier medio de comunicación durante los procesos electorales, en contravención a lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 constitucional.

- La utilización de programas sociales y sus recursos de cualquier ámbito con el fin de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar en determinado sentido.

#### B) CONSIDERACIONES DE LA RESOLUCIÓN

En la resolución, la Sala Superior consideró que los partidos políticos sí pueden utilizar en su propaganda referencias a programas sociales de gobierno, con base en las siguientes consideraciones:

- **La prohibición únicamente incluye a autoridades y no a partidos políticos.-** Los artículos que establecen conductas prohibidas están dirigidos a autoridades, órganos de gobierno y servidores públicos, sin que en alguna de las hipótesis se haga referencia a partidos políticos, lo cual resulta lógico porque no se les confiere el manejo de recursos públicos destinados a la implementación de programas sociales y acciones de gobierno.
- **La prohibición establecida en el artículo 347, párrafo 1, inciso e), del Cofipe, no puede hacerse extensiva a los partidos políticos.-** Después de describir a los entes que no pueden utilizar los programas sociales y sus recursos para influir en la intención del voto, el precepto utiliza la expresión *cualquier otro ente público*. La Sala Superior consideró que los partidos políticos no podían ser incluidos en esa expresión por lo siguiente.  
De la interpretación sistemática de los preceptos del Cofipe que regulan las conductas sancionables, los sujetos imputables y las sanciones imponibles (340 a 355), se advierte que establece una regulación diferenciada para cada ente imputable, respecto del cual delimita los ilícitos administrativos y las sanciones correspondientes. De esta suerte, las conductas reprochables a los titulares de los órganos de gobierno y funcionarios públicos no pueden imputarse

a los partidos políticos, pues se encuentran reguladas en apartados diversos.

Por tanto, se considera que la expresión *cualquier otro ente público* se refiere a órganos de gobierno no incluidos en la descripción, pero que por sus propias atribuciones implementen programas sociales y sus recursos.

- **Prohibiciones reguladas por las leyes en materia de desarrollo social.-** La Ley General de Desarrollo Social establece un conjunto de reglas dirigidas a regular el ejercicio y vigilancia de los programas de desarrollo social por parte de los órganos estatales, con el fin de que con su implementación se consiga exclusivamente el bienestar social de los beneficiados y no se distorsione su finalidad ni se coaccione el voto.

Los partidos políticos, los candidatos, ni alguna otra persona pueden disponer sobre la aplicación, control y vigilancia de los programas sociales, razón por la que cuando los partidos políticos incluyen en su propaganda referencias a los programas sociales gubernamentales, no se trastocan los valores jurídicos establecidos, pues no están en posibilidad de determinar las condiciones de ejercicio y aplicación de los beneficios derivados de dichos programas.

- **Límites de la potestad sancionadora por el principio de legalidad en materia administrativa.-** En este apartado pueden distinguirse los siguientes argumentos:
  - No es posible que el juez construya en una resolución una norma que establezca un ilícito administrativo con posterioridad al hecho, pues el ciudadano o partido político no estuvo en condiciones de conocer tal prohibición y orientar su conducta conforme a tal norma, lo cual constituye una violación al principio de certeza.
  - Por regla general, únicamente el legislador se encuentra facultado para describir conductas que considera ilícitas y amenazarlas con sanción, por lo que si la cita de programas sociales gubernamentales en la propaganda de los partidos políticos no se prohibió, es dable pen-

sar que el legislador consideró no establecer límites a tal conducta con el fin de incluir en la discusión de las campañas temas relacionados con la actuación gubernamental, en aras de fomentar un debate más nutrido y competitivo, como elemento fundamental de una democracia deliberativa.

- La creación de un ilícito administrativo no establecido en la legislación contraviene el mandato de tipificación (*lex certa*), conforme al cual es necesario que la norma describa no sólo la infracción, sino que debe contener una descripción precisa de sus elementos, los sujetos imputables y la sanción a imponer. En el caso, no existen las reglas necesarias para determinar el contenido del ilícito administrativo y su plena eficacia.
- **Ponderación entre los principios en juego: equidad y libertad de expresión.**- En el proyecto se consideró que la libertad de expresión es un derecho fundamental que tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones, favorables al debate público, pues se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

La libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

En consecuencia, la libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aun más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público —como lo son los partidos políticos— que, dados sus fines encomendados, tienen semejante estatus constitucional.

Los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante, como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el estatus de entidades de interés público.

La valoración positiva en una propaganda política que un partido efectúa respecto de un programa social o la adjudicación de un logro gubernamental y que parece confundirse con propaganda institucional, no es más que un juicio de valor que en el debate puede ser sometido a confrontación, en la medida en que no se rebase el derecho a la honra o la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar el derecho fundamental de la libertad de expresión frente al principio, por cierto, demasiado abstracto, de la equidad.

También se encuentra el derecho de la ciudadanía de acceder a la información, al cual contribuye la propaganda política, en la medida en que proporciona datos del quehacer político de los partidos y de sus logros obtenidos, con base en lo cual puede formar su convicción, en asociación con la información que recibía a través de otros medios.

Ahora bien, cuando se enfrentan dos principios fundamentales como la libertad de expresión y la equidad en materia electoral, debe buscarse la maximización de ambos en la medida de lo posible, y únicamente restringir uno de ellos cuando sólo de esta forma se logra maximizar el ejercicio de alguno de los mismos, siempre que la restricción del otro resulte proporcional, útil y necesaria para conseguir el objetivo más importante.

En la resolución se consideró que el principio de equidad no necesariamente se vulnera por la situación de que los partidos políticos invoquen, de cualquier manera, los programas sociales, pues al adjudicarse o alabar los supuestos logros del gobierno procedente de sus filas, adoptan una clara posición que admite información o propaganda en sentido contrario, de carácter crítico o aclarador.

En un ambiente de auténtico debate público, hay quienes apoyan una decisión y la valoran positivamente y, desde luego, quienes critican esa decisión y la valoran negativamente.

Precisamente en eso radica la libertad de expresión en un ambiente democrático, que permite poner en la mesa de debate cualquier postura, de tal manera que la opinión pública se forma a partir de las opiniones convergentes, disidentes o hasta contradictorias; lo único que no se permite es desactivar uno de los elementos del diálogo.

La mención de programas sociales en los de gobierno cae en el ámbito de protección de la libertad de expresión, en la medida que contribuye al debate público, pues ante una postura siempre se le puede enfrentar con una posición contraria, ya que al eliminar la posibilidad de una postura, se elimina automáticamente la otra.

Si el legislador decide que los partidos políticos no pueden capitalizar en su propaganda política los logros del gobierno emanado de sus filas, automáticamente se priva de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública, y al que se le puede oponer la crítica, el descontento o la refutación.

Para establecer un equilibrio en la lucha por el poder cuando un partido aprovecha que el gobierno es ocupado por sus militantes, la Sala Superior consideró que consiste en el otorgamiento de un financiamiento especial para propaganda política y política electoral a favor de los partidos y un ambiente de libertad de expresión que permite, por un lado, a los partidos políticos, objetar los logros del gobierno afirmados por el contendiente e, incluso, destacar sus aspectos negativos y, por otro, permitir a los medios de comunicación corregir la información, aclararla y criticarla a través de la opinión.

Por tanto, debido a sus características más elementales, los partidos políticos siempre adoptan una ideología que tiende a diferenciarlos de otros, y su objetivo final —como medios para que los ciudadanos ocupen cargos de elección popular— es el de conseguir que su ideología y sus propuestas de solución sean llevadas a la práctica.

En razón de lo anterior, no tiene nada de extraño y de anti-jurídico considerar que un partido que logró su objetivo final, no pueda darlo a conocer a la ciudadanía —y tenga que excluir de

su discurso general los logros obtenidos—, cuando para eso están constituidos.

Sería ilógico que los partidos políticos tuvieran por finalidad legal proponer soluciones políticas y que una vez adoptadas tuvieran que acallarlas o no valerse de ello para conseguir adeptos.

Lo anterior se traduciría en un contrasentido, pues primero les imponen obligaciones y derechos, y cuando los ejerce se les imponen prohibiciones; en la medida en que la Constitución y la ley imponen a los partidos políticos la encomienda de permitir a los ciudadanos acceder a los cargos de elección popular y los obliga a proponer soluciones gubernamentales, y cuando logra esos cometidos, en ejercicio de sus deberes y derechos, se les prohíbe divulgar o adjudicarse esos logros.

En conclusión, se estima que el tipo de propaganda cuestionada no puede considerarse ilegal, al no encontrarse prohibida por la legislación electoral.

Por otro lado, se estimó que dicha propaganda no puede considerarse ilegal, porque los partidos políticos se encuentran en la posibilidad de incluir en sus promocionales contenido referente a los logros de gobierno obtenidos por los funcionarios que fueron promovidos por dicho instituto político; esto si se parte de la base de que entre sus finalidades se encuentran las relativas a promover la participación del pueblo en la vida democrática, entre cuyos elementos se encuentra el relativo al debate político de las acciones del gobierno en turno, así como el escrutinio público y la crítica de las acciones o programas de gobierno que respalda o promueve el partido, no sólo para que la ciudadanía las conozca, sino para que puedan ser objeto de valoración por los electores, a efecto del ejercicio pleno e informado de sus derechos político-electorales, tanto de afiliación política como el de votar por alguno de los partidos o el de ser votado postulándose a un cargo de elección popular, promovido por un determinado partido político.

Esas finalidades de los institutos políticos derivan precisamente de lo establecido en el artículo 41, base I, constitucional, al imponerles el objetivo de promover la participación del pueblo en

la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Para ese propósito se instituyó a los partidos políticos y se les reconoció el carácter de entidades de interés público, e incluso para garantizar los fines encomendados se exige, entre otras cosas, que su conformación y actuación se ajuste a los requisitos y lineamientos que se establezcan en la ley.

De igual modo se exige un contenido esencial mínimo en los documentos constitutivos, como al señalar que la declaración de principios invariablemente contendrá, entre otros aspectos, la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, así como los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; o bien, al disponer que el programa de acción determinará, en lo atinente, las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en la declaración de principios, para lo cual propondrá las políticas a fin de resolver los problemas nacionales.

Como se aprecia, al ser los partidos políticos el conducto para que los ciudadanos puedan acceder a los cargos públicos de elección popular (diputado federal, senador o presidente de la República), se requiere, para que el electorado conozca e identifique las diversas opciones políticas, que tales institutos políticos difundan, a través de su propaganda, los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, lo mismo que las políticas diseñadas como mecanismos de su propuesta para resolver los problemas nacionales. Elementos que son indispensables a fin de que la ciudadanía cuente con la información suficiente para estar en posibilidad de adoptar, razonablemente, la manera en la cual puede ejercer sus derechos políticos ante las opciones que promueven los partidos y que estime más conveniente a sus intereses, más acorde a sus ideas o convicciones políticas, o afines a sus prospectos de gobierno, etcétera.

De esta suerte, se colige que los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, así como las políticas que propongan para resolver los problemas nacionales, forman parte de la esencia y fines de los partidos, al tiempo que constituyen medios útiles para alcanzar los fines encomendados constitucionalmente, relativos a promover la participación política de los ciudadanos, así como constituirse en medios aptos para la promoción a los cargos públicos.

En este contexto, se tiene que si entre los objetivos de los partidos políticos se encuentra el de promover estrategias de gobierno, que luego son materializadas por los actos de gobierno que realizan los gobernantes que fueron postulados por dichos partidos, entonces es conforme a derecho que tales entidades de interés público puedan emplear en su propaganda política los logros alcanzados en el gobierno, incluso no sólo cuando resultan acordes con los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan en su declaración de principios, programa de acción o estatutos, sino incluso cuando no lo son y se pretende realizar críticas o juicios de valor sobre dichas políticas de gobierno, pues esa es la forma natural u ordinaria en la cual pueden, a su vez, formular propuestas y opciones políticas o de gobierno distintas a las oficiales, con miras a la resolución de los problemas nacionales.

De esta forma se consideró que del marco constitucional y legal aplicable, se pudiera advertir la existencia de restricción alguna que impida a los partidos políticos utilizar en su propaganda política aquellos logros del gobierno cuyo origen devenga de los programas, principios e ideas políticas, económicas y sociales que postulan, consignados en sus documentos básicos y plataformas electorales.

En ese contexto, se concluyó que la propaganda denunciada que realizó el Partido Acción Nacional, en la cual se alude al programa social federal relativo al Seguro Popular y otros, pueden insertarse en la dinámica anterior.

## NOTA INTRODUCTORIA

### SUP-RAP-156/2009 y acumulados

*Rubén de Jesús Lara Patrón\**

En virtud de su naturaleza fundamental, la libertad de expresión es uno de los pilares del Estado constitucional y democrático de derecho.

Dentro del constitucionalismo mexicano, la libertad de expresión es uno más de los derechos fundamentales reconocidos y tutelados por la Ley fundamental, que la contempla dentro de sus artículos 6 y 7, que a la letra disponen lo siguiente:

“...**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

---

\* Secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del TEPJF, adscrito a la Ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

**Artículo 7.** Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, «papeleros», operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Así pues, es claro que se trata de un derecho que comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual) como la posibilidad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, esto es, es una garantía que también asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo que se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.

En efecto, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista, como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.<sup>1</sup>

El derecho a la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.

Esto pues, entre otros aspectos, garantiza que:

- a) La manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o perturbe el orden público.
- b) El derecho a la información sea salvaguardado por el Estado.
- c) No se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia.
- d) Ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coarten la libertad de imprenta.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia de la 9ª época, emitida por el Pleno, con número de registro P./J. 25/2007, con el rubro "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, p. 1520.

<sup>2</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia de la 9ª época, emitida por el Pleno, con número de registro P./J. 24/2007, con el rubro "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6º Y 7º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO**", localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, p. 1522.

Ahora bien, en virtud de su naturaleza fundamental, el derecho a la libertad de expresión está sujeto a límites<sup>3</sup> que, para el caso, están vinculados con el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, esto es, supuestos tasados y directamente especificados en la Constitución federal.

En efecto, si bien el propio texto del artículo 7o constitucional dice que no podrá establecerse una censura previa; ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, lo que implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo, lo cierto es que dicha previsión no podría significar, en modo alguno, que la libertad de expresión fuera absoluta o ilimitada, o bien, que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio.

Si bien los límites no podrán hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público, por estar en desacuerdo con su contenido, sí serán concretados a través de la atribución de responsabilidades (civiles, penales, administrativas) posteriores a la difusión del mensaje.

En materia electoral, la libertad de expresión se entiende como un derecho fundamental íntimamente vinculado con el ejercicio de los derechos político-electorales de votar, ser votado, asociación y afiliación y, por tanto, se asume que su protección resulta indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos, y de garantizar el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia de la 9ª época, emitida por el Pleno, con número de registro P./J. 26/2007, con el rubro “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES**”, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, mayo de 2007, p. 1523.

<sup>4</sup> Cfr. Tesis S3ELJ 36/2002, con el rubro “**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE**

Sobre el particular, debe destacarse además que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha seguido la lógica precisada con antelación, en el sentido de que la libertad de expresión es un derecho fundamental que no es absoluto y, por tanto, válidamente puede y debe limitarse.

Lo anterior, se evidencia en criterios jurisprudenciales tales como **“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”** (Tesis 14/2008) o bien **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”** (Tesis S3EL 027/2004).

No obstante lo anterior, lo cierto es que la instancia jurisdiccional en comento ha interpretado también que los derechos fundamentales vinculados con los de carácter político-electoral, como sería desde luego el de libertad de expresión, deben considerarse de manera amplia o extensiva, máxime cuando se encuentran inmersos en el contexto de un debate político,<sup>5</sup> pues lo contrario implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran.<sup>6</sup>

---

**ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”**, consultable en pp. 164 y 165 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

<sup>5</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia 11/2008, bajo el rubro **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**, aprobada por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el 18 de septiembre de 2008.

<sup>6</sup> Sobre el particular, se estima aplicable, *mutatis mutandi*, el contenido de la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 29/2002, con el rubro **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”**, consultable en las pp. 97-99 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

En este esquema de interpretación extensiva, o potencialización del derecho de libertad de expresión, se encuentra la sentencia correspondiente al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-156/2009 y acumulados, que fue adoptada por el Pleno de la Sala Superior en sesión pública celebrada el 11 de junio de 2009.

En el asunto en comento, los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática controvirtieron:

- a) El acuerdo emitido por el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en el expediente correspondiente al procedimiento especial sancionador número 111 de 2009, en el que se determinó, entre otros aspectos, no acordar favorablemente las medidas cautelares solicitadas.
- b) La resolución CG259/2009 del Consejo General de la propia autoridad administrativa electoral federal, recaída en el expediente SCG/PE/PRI/JL/TAB/083/2009 y sus acumulados, mediante la cual se determinó declarar infundado el procedimiento especial sancionador incoado contra el Partido Acción Nacional.

Entre los antecedentes del asunto citado puede destacarse que, durante mayo de 2009, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral recibió diversos escritos signados por los representantes de los partidos Revolucionario Institucional ante el consejo local en Tabasco, y ante el Consejo General del referido instituto, así como del representante del Partido Social Demócrata ante el propio Consejo General aludido, en los que hicieron del conocimiento de esa autoridad diversas conductas (transmisión de promocionales en televisión) atribuidas al Partido Acción Nacional que, en su opinión, constituían infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los procedimientos derivados de las denuncias de mérito fueron acumulados y resueltos en sesión extraordinaria de 1 de junio de dicho año, en el sentido de declararlos infundados.

Inconformes con la determinación mencionada, los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática interpusieron sendos recursos de apelación, en los que compareció el Partido Acción Nacional en carácter de tercero interesado, que quedaron radicados en la Sala Superior con los números de expediente SUP-RAP-143/2009, SUP-RAP-156/2009, SUP-RAP-157/2009 y SUP-RAP-158/2009.

Para efectos de su resolución, dichos medios de impugnación fueron acumulados al expediente correspondiente al recurso de apelación número 156, en atención a que en éste se encontraban planteados, en forma fundamental, los agravios hechos valer por los actores y que, en esencia, estaban encaminados a demostrar que del estudio de los promocionales televisivos analizados por la responsable, era posible desprender que el Partido Acción Nacional coaccionó el voto de los ciudadanos, con lo que infringió diversos preceptos normativos.

Los argumentos de los actores fueron calificados como infundados por la Sala Superior.

Al respecto, es importante mencionar que los promocionales de los que se quejaron los actores eran tres, y su contenido básicamente podría describirse de la siguiente forma:

- 1) En el primer mensaje, aparecía el luchador conocido como el Místico, quien señalaba:

Mucha gente dice: que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora, la neta es que durante años, nadie había luchado contra ellos; ahora el Presidente y el PAN si le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos, así defenderemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue, esta lucha hay que hacerla por ellos. Yo, por eso, voy a votar por el PAN. Voz en *off* exclama: "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN".

- 2) En el segundo promocional podía observarse a la medallista olímpica Iridia Salazar, quien decía:

Una de las emociones más grandes que he sentido fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada a lo que siento ahora que voy a ser mamá, yo quiero que mi bebe nazca en un país seguro, tranquilo y donde pueda crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al Presidente en la lucha contra la delincuencia; no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos. Voz en *off* expresa: "NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN".

- 3) En el tercer mensaje aparecían dos grupos de personas tirando de una cuerda, y se escuchaba una voz que decía:

Durante años, el crimen organizado creció y se fortaleció, mientras los gobernantes preferían voltear a otro lado. Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema. NO DEJES A MÉXICO EN MANOS DEL CRIMEN, VOTA PAN.

Ahora bien, sobre el particular y en lo que al caso interesa, al resolver los medios de controversia que se comentan, particularmente por cuanto hace al tema de los *spots*,<sup>7</sup> la Sala Superior

<sup>7</sup> Es importante tener presente que, como se dijo con antelación dentro de la presente nota introductoria, en los asuntos en comento se impugnaron, tanto el acuerdo CG 259/2009, mediante el cual se declararon infundados los procedimientos incoados contra el Partido Acción Nacional, como lo resuelto por el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien determinó, entre otras cuestiones, no acordar favorablemente las medidas cautelares solicitadas. Lo anterior es relevante, porque sobre este último tema no se hará mención dentro del presente texto, aun cuando fue atendido ampliamente en la resolución que se refiere. Esto, en la lógica de que el tema que se aborda en el presente documento es el referido a la libertad de expresión y, se estima, las consideraciones de la resolución que más podrían aportar al mismo son las vertidas en relación con el primer aspecto al que se ha hecho alusión.

del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo, por principio de cuentas, que del análisis de los promocionales en comento, era imposible derivar, en modo alguno, que el Partido Acción Nacional realizara alguna conducta que entrañara coacción o presión sobre el electorado a través de ellos.

Esto, en virtud de que no se advertía la existencia de amenazas, provocaciones, ni frases que, de manera directa o indirecta, pudieran generar temor o, al menos, incertidumbre en el electorado al que iban dirigidos y, por el contrario, se consideró que en los *spots* analizados, el Partido Acción Nacional simplemente manifestó un discurso basado en una política de gobierno que, a su juicio, había sido exitosa, a saber, la lucha contra el narcotráfico.

En virtud de lo anterior, se concluyó que tales promocionales no inducían ni diezaban sustancialmente la capacidad de elegir de los sujetos a quienes iban dirigidos.

Por otra parte, la Sala Superior adujo que no se advirtió base objetiva alguna que le permitiera determinar, a ciencia cierta y con precisión, que dentro del contenido de los *spots* en comento existieran mensajes ocultos, o bien, inferencias o inducciones al voto.

De hecho, sostuvo que toda inferencia, en tanto que deviene del sujeto que interpreta un objeto, es fundamentalmente subjetiva y, por tanto, si bien algunas personas podrían inferir cuestiones tales como que el Partido Acción Nacional señalaba implícitamente que debía votarse por tal instituto político, para que la lucha contra el narcotráfico continuara con igual intensidad que hasta ese momento, tal deducción lo mismo podía generar una reacción positiva en quienes pensarán que tal política era correcta, que reforzar a las que sostuvieran que la misma se había desarrollado incorrectamente, sin que fuera posible determinar cuál inferencia subjetiva era preponderante en el electorado.

Así, concluyó que la sola posibilidad de resultados inferenciales diferentes hacía evidente que, del solo contenido de los *spots* analizados, no existían coacciones o presión que objetivamente pudieran determinarse sobre el electorado.

También adujo que no había elementos para realizar alguna inferencia a partir de la utilización lícita de un discurso político, cuya mecánica implicaba, necesariamente, que un partido siempre promoviera diversas razones para votarle preferentemente frente a otras opciones políticas, y que era difícil buscar una propaganda política axiológicamente neutral pues, en la misma, por regla general, y por su propia naturaleza y definición legal, se plasma la tendencia del partido político que la emitía.

En este sentido, adujo que, para valorar el contenido de cualquier discurso político, debía acudir preferentemente a los elementos que objetivamente se desprendieran de la propaganda a analizar y, consecuentemente, valorarse en menor medida las inferencias subjetivas, en el entendido de que éstas son juicios o valoraciones hipotéticas que un espectador puede determinar o no.

Por otra parte, afirmó que la simple mención de la actividad de un gobernante emanado de las filas del partido emisor de la propaganda, no generaba por sí misma presión o coacción en el electorado, máxime cuando, como en el caso, del análisis del contexto de los promocionales era posible advertir que el Partido Acción Nacional no utilizó elementos que pudieran ser objetivamente sancionables como, por ejemplo, la promoción directa o indirecta del voto por vía de actividades, discursos o imágenes de algún funcionario.

De hecho, se sostuvo, el instituto político en mención simplemente se refirió a los supuestos logros que el gobierno federal había tenido en el desempeño de una acción de gobierno que, a juicio del partido emisor, resultaba acertada.

Al respecto, se dijo que la propia Sala Superior había establecido que los partidos políticos tenían la posibilidad de defender y promocionar las acciones de los gobiernos emanados de sus filas, pues ello contribuía al debate público, al permitir que, por un lado, el partido en cuestión defendiera las acciones de su gobierno y, por otro, que los demás partidos contendientes criticaran y confrontaran dicha propaganda, tal como se sostiene en la jurisprudencia 2/2009, cuyo rubro es: **“PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MEN-**

**SAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL**”, cuyas consideraciones torales fueron aplicadas *mutatis mutandi* al asunto en cuestión.

Finalmente, se sostuvo que, en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano (artículo 19, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales, y 13, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), y con la finalidad de maximizar el umbral de tolerancia respecto de los asuntos de interés general, era necesario minimizar las posibles restricciones a la libertad de expresión, y buscar equilibrar la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo y prefiriendo aquellas valoraciones fácticas que ampliaran el ejercicio de las libertades.

Sobre el particular, se dijo también que, el Tribunal había coincidido en reiteradas ocasiones con otras instancias nacionales e internacionales, particularmente con la jurisprudencia orientadora de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, “es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”,<sup>8</sup> y así, logró consolidar, a través de sus resoluciones, líneas jurisprudenciales relevantes para contribuir a la comprensión de la importancia y los límites de la libertad de expresión.

Respecto de este tema, se destacó que la jurisprudencia comparada e internacional ha establecido que la libertad de expresión “no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector

<sup>8</sup> Entre otras sentencias, véase: Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 116; Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 77 y Caso Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 53.

de la población”, tales como las demandas del pluralismo, que implica tolerancia y espíritu de apertura, sin las cuales no existe una sociedad democrática.

Con base en las consideraciones anteriores y toda vez que, como se señaló, se estimaron infundados los agravios de los actores en el sentido de que los promocionales de mérito coaccionaban al electorado, se confirmó la resolución impugnada.

Ahora bien, con base en lo desarrollado en los párrafos precedentes, parece válido concluir que, como se adelantó, la sentencia que será comentada a continuación representa un ejercicio importante de maximización de los derechos fundamentales, en específico del de libertad de expresión.

No obstante, como sucede normalmente en relación con los temas que resultan sensibles por su enorme trascendencia, lo resuelto en la determinación de mérito no estuvo ni está exento de debate, lo que se acredita a plenitud y de primera mano con el voto particular que el magistrado Manuel González Oropeza formuló en su oportunidad.

Sin duda, es precisamente el debate y la controversia lo que permite pulir o mejorar los criterios.

En este sentido, estoy cierto de que el ensayo que a continuación se desarrolla en relación con la sentencia que ha sido referida, será una herramienta muy importante de análisis que aportará elementos valiosos para el estudio de un tema tan delicado y apasionante como es la libertad de expresión, máxime cuando se desarrolla en el ámbito de una contienda electoral.

# LA PROPAGANDA SOBRE PROGRAMAS SOCIALES COMO ACTO DE CAMPAÑA

*Miguel Rábago Dorbecker\**

EXPEDIENTES:  
SUP-RAP-15/2009  
Y SUP-RAP-16/2009 ACUMULADOS  
Y SUP-RAP-156/2009  
Y ACUMULADOS

SUMARIO: I. Derecho a la información gubernamental y libertad de expresión en el marco electoral; II. Las sentencias SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009; III. La sentencia SUP-RAP-156/2009; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

## **I. Derecho a la información gubernamental y libertad de expresión en el marco electoral**

El proceso electoral de 2009 supuso la primera gran prueba a las reformas constitucionales y legales en materia electoral aprobadas en 2007 y 2008.<sup>1</sup> En especial, un nuevo régimen relativo al uso de los medios masivos de comunicación durante

---

\* Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana.

<sup>1</sup> Para una panorámica general de dicha reforma, véase Instituto Federal Electoral (2008a).

los procesos electorales, lo que puso en el centro del debate los límites a la libertad de expresión en materia electoral. Estas nuevas reglas de juego afectaban también las campañas estatales sobre promoción de programas sociales, para evitar su uso electoral. Por tales razones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estaba llamado a atender las diversas interpretaciones que la implementación de la reforma iba a tener en el proceso electoral y, por ende, definir algunos temas esenciales para la democracia en México. Al igual que todo el proceso histórico de reforma electoral, las de 2007 y 2008 implicaban un esfuerzo para garantizar la equidad en la contienda electoral a la luz de nuevas exigencias sociales. Desde el principio, los partidos entonces en la oposición y un amplio sector de la sociedad civil, instrumentalizaron dichas reformas para poder abrir la participación política y, por tanto, su esfera de acción electoral a través de una mayor nivelación de tal arena, lo cual ensanchó su capacidad e influencia política en la medida en que se ganaban espacios electorales. Sin embargo, las últimas reformas se centraron más en afinar los términos en los cuales opera la lucha electoral que en abrir dichos espacios, lo que implicaba algunas restricciones en la forma de llevar a cabo las campañas políticas.

Los casos comentados se sitúan en el cruce de las dos más importantes reformas al Estado mexicano en las últimas décadas: el derecho de acceso a la información y la reforma en materia electoral. Dicho punto de convergencia se debe a que tratan con casos en los que la libertad de expresión, en el marco político, y el derecho de los ciudadanos a ser informados, se encuentran con las reglas justas e igualdad de participación de los partidos políticos en las contiendas electorales. Al converger dos grandes caminos que definen al Estado mexicano contemporáneo, las implicaciones que las sentencias tienen para el desarrollo de la democracia en la sociedad son de primer orden. Se tiene que partir de que las reformas en materia electoral y acceso a la información se dan en periodos distintos, con actores y contextos diferentes; sin embargo, operan en función de la necesidad de mayor parti-

cipación ciudadana en las decisiones estatales. De hecho, en el contexto de la relación entre Estado y sociedad, ambos procesos implican sistemas de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas o, en términos más precisos, *accountability* se divide en vertical, horizontal y transversal. Según lo desarrollado por Guillermo O'Donnell, por un lado, y apuntalado por Jonathan Fox, la rendición de cuentas se emprende por una agencia estatal con el propósito de prevenir, cancelar, reparar y castigar actos, de otra agencia estatal, que se presumen ilegales (O'Donnell 2001, 12). En este sentido, los órganos encargados de vigilar y castigar a las agencias estatales y a los partidos políticos en materia electoral y de acceso a la información son: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el primer supuesto; y el Instituto Federal de Acceso a la Información, respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información. Sin embargo, la reforma electoral de 2007-2008 implica que los órganos de rendición de cuentas horizontal en materia electoral tengan que ponderar cuestiones relativas al derecho a la información, en su vertiente colectiva, en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en materia político electoral.

La reforma electoral tiene un impacto sobre el sistema de rendición de cuentas en dirección vertical ascendente, es decir, en el proceso formal por el cual las autoridades son electas. De hecho, éste es el objeto de regulación por excelencia del Derecho Electoral (Fox 2006). En este sentido, los ciudadanos ponen a prueba con su voto los programas y el desempeño en el cargo público de sus representantes. Para tales efectos, la información con la que los ciudadanos cuentan para tomar sus decisiones es esencial para el uso efectivo del voto como método de rendición de cuentas. Los casos comentados se dan en el marco de unas elecciones federales intermedias, que si bien tienen por objeto renovar a los representantes populares en la Cámara baja, también se convierten en una revisión de las políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo. Al no haber reelección en México, las eleccio-

nes intermedias suponen también un aval o castigo a las políticas implementadas por aquél, las cuales se transfieren, a veces de manera poco clara, a los candidatos de su partido político. Este contexto es particularmente importante para entender las sentencias analizadas, ya que se refieren a una campaña lanzada por el Partido Acción Nacional, que vincula el voto a su partido con programas llevados a cabo por el Ejecutivo, salido de dicha agrupación política.

Otro aspecto a considerar es que el hecho de que las sentencias se refieran a comunicación política, implica que se toca uno de los aspectos más importantes de la reforma, el cual se centraba en regular la participación de los grandes medios de comunicación y grupos empresariales en las campañas electorales en México. Por tanto, en el corazón de dicha reforma se encuentra la regulación de los espacios electorales en medios masivos de comunicación. La limitación incluye tanto la participación de organizaciones privadas a través de medios, como el uso de los partidos y de los gobiernos federales y estatales de los mismos. Esta nueva regulación otorga un papel al IFE y, a través de los medios de impugnación electorales, al TEPJF un rol central en el ejercicio de la comunicación política y en la regulación de los medios de comunicación. Dicha labor ha traído casos en los que el Tribunal ha tenido que pronunciarse con mayor frecuencia en asuntos de libertad de expresión, en los cuales se han definido no sólo las reglas de juego de la propaganda electoral, sino la forma en que entendemos las contiendas políticas en México.

Los casos analizados no tratan de la libertad de expresión por parte de particulares, sino que cuestionan actos dentro del marco de una campaña de información política de un partido, y por ende el derecho a la información de tres grupos interesados: los militantes y simpatizantes de dicha agrupación, los electores y, finalmente, todas las personas en ejercicio de un derecho de acceso a la información gubernamental. Además, involucran información referente a programas ejercidos por el Ejecutivo federal. En este sentido, se abre el debate en dos fren-

tes especialmente sensibles de los sistemas electorales: el posible uso de programas sociales con fines electorales y, por ende, la participación del Ejecutivo en estos procesos.

En cuanto al primer tema, el uso electoral de programas sociales en América Latina ha sido uno de los factores más importantes para el establecimiento de sistemas clientelares, así como para la debilitación de la participación ciudadana en los mismos. Distintos estudios, reformas legislativas y políticas públicas han estado enfocados a paliar esta práctica. El programa de mayor impacto presupuestal y real en materia de creación de capacidades para las poblaciones menos privilegiadas, Oportunidades, cuenta con un sistema de blindaje electoral importante. Cabe señalar que éste es un programa estrella de la administración pública mexicana y ha sido evaluado de manera muy positiva por organismos internacionales y adoptado por otros gobiernos. Los programas a los que se hace referencia en las sentencias SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 no son de menor importancia que Oportunidades, estos son el Seguro Popular y el Sistema de Guarderías.

El uso electoral de los programas sociales es la base de una relación política clientelar y además afecta la naturaleza de la democracia electoral, la cual tiene serias implicaciones para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (Guenberg y Biscay 2008). En el caso en cuestión, la posibilidad de uso electoral o de coerción al voto por parte de un partido político como condición para el beneficio o continuidad de un programa social en el sector salud, tiene serias repercusiones para el ejercicio del derecho a la salud, en el caso del Seguro Popular o los programas de guarderías. Estos programas se enfocan a sectores especialmente vulnerables de la población, al no contar con una relación laboral que les permita ser parte del sistema formal de seguridad social, ya sea en el empleo público (ISSSTE e institutos de seguridad social de las entidades federativas) o en el sector privado (IMSS). Las demás referencias, tanto en los casos SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-16/2009 y SUP-RAP-156/2009, son de

programas relativos a seguridad pública; si bien no se alude a uno en específico y fácilmente identificable, esta mención general es particularmente conflictiva debido a un contexto de violencia y a la priorización del Ejecutivo federal en este tipo de programas. Además, el uso de las políticas públicas en materia de seguridad durante las campañas políticas, tiene el riesgo de utilizar el miedo como forma de coerción al voto. Todos estos puntos se encuentran en juego en las decisiones analizadas.

En especial, estas sentencias ponen a prueba el nuevo sistema de comunicación política establecido en las reformas de 2007 y 2008, que se relaciona de manera importante con el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos del artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que señala:

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

El propio artículo 134 contiene otros párrafos aplicables a los casos comentados, como el primero:

Los recursos económicos de que disponga la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Este párrafo proviene de una reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, en la que sólo se incluían los conceptos de eficiencia, eficacia y honradez. Finalmente, mediante reforma del 7 de mayo

de 2008, se añaden los principios de economía y transparencia en el manejo de recursos económicos.

Otra disposición aplicable es el párrafo octavo, que señala:

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

Tanto el séptimo como el octavo párrafos se refieren a la reforma electoral constitucional del 13 de noviembre de 2007. En ella también se restringe la posibilidad de que las autoridades públicas puedan difundir sus obras durante los tres meses anteriores a las elecciones. El artículo 41.c de la Constitución señala en su segundo párrafo:

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 caso de emergencia.

Como señala John M. Ackerman (2009), “La práctica histórica en México ha sido la difusión masiva de obras públicas durante las campañas electorales con el fin de influir en el electorado

y convencerlo para votar a favor del gobierno en turno". Estas limitaciones al uso electoral de las obras públicas complementan el marco de reforma a la comunicación política. Según lo analizado por César Astudillo (2007, 147), la reforma de 2007 modificó dos de las tres modalidades de comunicación necesarias en una comunicación electoral, la comunicación personal de las ideas y la comunicación institucional. El tercer rubro sería el de la comunicación política electoral. La diferencia entre los tres rubros proviene del sujeto que la produce, siendo en el primer caso los ciudadanos "desde abajo"; en el segundo proviene de los órganos del Estado "desde arriba", y en el tercero desde los partidos políticos como agentes entre el Estado y los ciudadanos o "intermedia". Esta distinción también muestra el marco constitucional predominante en cada una de estas tres formas de comunicación. En el primer caso, comunicación personal de ideas, el derecho constitucional de referencia es la libertad de expresión del artículo 7 de la CPEUM. La segunda forma de comunicación tutela más bien los derechos de las personas a la información por parte de los órganos del Estado y, por ende, cae en los términos del artículo 6. Finalmente, la tercera forma —siguiendo a César Astudillo— no recae en el ámbito de un derecho fundamental, sino de una prerrogativa pública derivada del artículo 41 fracción I. Si bien parecería que esta prerrogativa pública encuentra mayores restricciones en el ámbito electoral para garantizar la equidad en la contienda, sí podría englobarse en un ejercicio colectivo de los miembros y simpatizantes de partido a la libertad de expresión. En este sentido, el TEPJF ha señalado que los partidos pueden ser los depositarios colectivos de ciertos derechos de sus miembros, como puede ser el caso del derecho de petición contenido en el artículo 8 de la CPEUM.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Consúltense el juicio de revisión constitucional electoral SUJ-JRC-033/2000. Actor: Partido del Centro Democrático. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral de Aguascalientes. Magistrado ponente: Leonel Castillo González. Secretario: José Herminio Solís García.

Con independencia de las dimensiones colectivas e individuales, tanto del derecho a la libertad de expresión como el de acceso a la información, también hay que tomar en consideración que el espíritu que guía la reforma electoral de 2007 es el principio de equidad, sobre todo en el uso de los medios de comunicación y la reducción de la financiación privada de los partidos políticos.<sup>3</sup> En este marco, la reforma al artículo 134 tiene por objeto impedir que los servidores públicos utilicen recursos del Estado para apoyar a candidatos de su partido político, lo cual resulta especialmente tentador al limitar los espacios en medios de comunicación masiva y la financiación privada.

## **II. Las sentencias SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009**

### **Breve recapitulación de los hechos**

Las apelaciones resueltas por la Sala Superior, presentadas por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional, se refieren a hechos presuntamente violatorios al Cofipe y ocurridos en el estado de Michoacán. Estos actos reclamados se refieren a la difusión de propaganda política del partido que incluye la mención a programas sociales federales, lo cual para las partes actoras implica un uso indebido de éstos. Una cuestión es si dichos actos pueden ser considerados de precampaña, atribuibles en este caso al Partido Acción Nacional, y que constituyen una infracción según el artículo 342.1.e del Cofipe. Si bien en otro contexto, el presente caso se refiere a una intervención directa del gobierno estatal en apoyo al candidato de su partido, la Sala Superior ya había dictado sentencias en las que el proselitismo de funcionarios públicos significó la nulidad de la elección.<sup>4</sup> En el presente

<sup>3</sup> Al respecto véase Córdoba Vianello y Salazar Ugarte (2007).

<sup>4</sup> Sentencia del 29 de diciembre del 2000 SUP-JRP-487/2000, de la cual se desprende la jurisprudencia S3ELJ 23/2004.

caso no se refiere a una intervención de un funcionario público, sino a la utilización de programas del Ejecutivo en la propaganda utilizada por su partido en los comicios.

El objeto de la controversia tiene que ver con cuatro espectaculares del PAN que seguían la misma línea de propaganda con el lema general "Acción Responsable", los cuales eran Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado, Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular, Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles, y Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad. Los partidos quejosos señalaban que lo anterior constituía una indebida utilización de los programas sociales, implementados por el gobierno federal con el objeto de influir en el voto de los ciudadanos, lo que se encuentra prohibido en el artículo 347.1.e del Cofipe.

### **Resolución impugnada del Consejo General del IFE, CG24/2009**

El Consejo General comienza por analizar la naturaleza de los partidos políticos y sobre todo la de sus actividades, éstas las divide en políticas permanentes y las de carácter político-electoral. Las primeras las define como aquellas que tienen la finalidad de incrementar afiliados, mientras que las segundas se desarrollan durante los procesos electorales y están centradas en la obtención de votos para acceder a cargos de elección popular. La diferencia radica también en cuestiones relativas a la temporalidad de las actividades, ya que en el caso de las actividades permanentes de los partidos, se refieren a la divulgación de su ideología y plataforma política, labor necesaria para que los ciudadanos puedan afiliarse a dicha agrupación o puedan ejercer un voto razonado en función de tal información.

De ahí que, según la propia naturaleza de las actividades descritas, también exista dentro de la propaganda política la electoral. Por tanto, la diferencia entre una y otra es temporal. La propagan-

da electoral se dará sólo durante los procesos comiciales y tiene el objeto de presentar las candidaturas del partido para obtener el voto de la ciudadanía.

Para el órgano electoral, los eslóganes de campaña incluidos en los espectaculares motivo del recurso tienen que ver con tareas realizadas por el gobierno federal en materia de seguridad, educación y empleo. El uso de éstas por parte del partido —por entender que se encuentran encaminadas a favorecer a los ciudadanos mexicanos— es considerado por el Consejo General del IFE como parte de las actividades políticas permanentes que de manera habitual desarrollan los partidos, con el objeto de difundir su ideología y programas de acción. No obstante, existe un inevitable vínculo entre los logros difundidos por el PAN y los programas existentes del Estado mexicano, concretamente llevados a cabo por el gobierno federal.

Posteriormente, el Consejo General realiza un análisis sobre la posible vulneración de los principios de legalidad y el de equidad en la contienda a través de dicha propaganda. Concluyó que con el afán de convencer a la ciudadanía de que un partido cuenta con el mejor programa de gobierno, también puede dar a conocer los grandes temas de éste y hacer propuestas o críticas en torno a ellos. A través de una ponderación entre los principios de legalidad y de equidad, determina que lo difundido por el PAN tiene la finalidad de promocionar su imagen mediante la referencia a acciones gubernamentales para incrementar el número de partidarios o simpatizantes, y, por tanto, no se puede desprender que dicha publicidad haya sido emitida por un órgano de gobierno con el efecto de influir en la contienda electoral. También señala que el artículo 134 constitucional sólo regula como sujetos a los funcionarios públicos y no a los partidos políticos.

Tratando el tema relativo a si en dicha propaganda se realizan actos anticipados de campaña —y siguiendo un criterio anterior de la Sala Superior— el órgano electoral niega que lo sean, debido a que la intención no era obtener el voto de la ciudadanía para candidato alguno y tampoco se difundía su plataforma elec-

toral (Tesis Relevante S3EL 016/2004). Es en esta parte de la argumentación que los hechos que valoró se dan en dos contextos: el subjetivo y el objetivo. En la primera clasificación no existe una identificación de la propaganda con un sujeto determinado, a través de una imagen o nombre de algún candidato; si la hubiera sería un acto de campaña, ya que estaría llamando al voto por alguien en particular. El punto de vista objetivo se refiere a que las expresiones de los espectaculares no aluden a proceso electoral alguno y, por ende, no influyen en el desarrollo del correspondiente a 2008-2009.

La división entre propaganda electoral y propaganda política que hace el órgano competente sigue una interpretación casi literal del Reglamento de Quejas y Denuncias aprobado por el Consejo General del IFE, en el cual se definen ambos conceptos. En el artículo 7 se señala a la propaganda política como:

el género de los medios a través de los cuales los partidos, ciudadanos y organizaciones difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social, y que no se encuentren necesariamente vinculadas a un proceso electoral federal.

La propaganda electoral se entiende 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 (...) también se referirá a 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, que contenga cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciu-

dadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Subyacentes en esta última definición se encuentran algunos elementos en común —en cuanto a propaganda electoral se refiere—, en los tres supuestos existe un necesario vínculo subjetivo con un candidato registrado, servidor u otros individuos identificados de manera más amplia en el segundo párrafo como servidores públicos, terceros, aspirante, precandidato o candidato y también incluye a partidos políticos. Si bien la calidad del sujeto cuya promoción busca la propaganda electoral es omnicompreensiva al incluir a terceros, sí existe un requisito de identificación con un individuo o partido en especial. Por el contrario, la definición de propaganda política forzosamente se vincula a aquella que se da fuera del marco de un proceso electoral. De ahí que, en el caso en cuestión, el órgano electoral se enfoca más al aspecto temporal que al subjetivo.

Otro asunto tratado por el órgano electoral es que la campaña “Acción ES” se da en tiempos en los que los otros partidos también pueden difundir propaganda política, por lo que no se estaría vulnerando el principio de equidad en la contienda. Sin embargo, en esta parte hay que señalar que no todos los partidos reciben los mismos recursos para difundir sus ideas fuera de campaña electoral, de ahí que las reglas de equidad impongan esquemas similares a los establecidos para la propaganda electoral. Un punto que no recoge la autoridad es que las referencias a los programas implementados por el Ejecutivo pueden repetirse a través de propaganda oficial del mismo, por lo que se verían en desventaja los partidos de los que no surgió éste.

### **Agravios presentados por los promoventes**

Antes de analizar los agravios, hay que añadir que durante el recurso de apelación ante la Sala Superior, el PAN —actuando como tercero perjudicado— señaló que el PRI en el estado de Veracruz

estableció espectaculares alusivos a programas sociales, por lo que la Sala debería declarar improcedente este recurso de apelación. Con independencia de dicha impugnación, la apelación promovida por el PRI y el PRD en contra de la resolución del Consejo General del IFE se basa en la violación al principio de legalidad electoral del artículo 41 de la Constitución; ya que —según los promoventes— el Consejo General del IFE declara infundado el procedimiento especial sancionador sin hacer una distinción del contenido de los espectaculares difundidos por el PAN; además señalan que el Consejo realizó consideraciones generales en el caso del contenido de los cuatro espectaculares y que, en especial, debería haber diferenciado aquel que incluía la leyenda: Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular. Este espectacular —las partes objetaban— contaba con características diversas y se debería haber retirado de inmediato e impuesto una sanción al PAN. En este punto, los partidos que presentan el recurso de apelación, argumentan que este anuncio incluye una referencia clara a un programa social federal y, por tanto, puede transgredir lo establecido en el artículo 347 del Cofipe, el cual señala:

1. Constituyen infracciones al presente Código 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**:...

e) **La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal**, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y...<sup>5</sup>

Para los partidos quejosos, el Consejo —al interpretar esta disposición de manera dogmática— señala que la prohibición de

---

<sup>5</sup> El resaltado es mío.

utilizar programas sociales sólo se dirige a los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro de los entes de los tres órdenes de gobierno, lo que incluye a los partidos políticos de la misma. A esta conclusión podría haber llegado el Consejo General del IFE si hubiera realizado una interpretación sistemática y funcional —no de manera aislada— del artículo 347 del Cofipe, con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38 párrafo 1 inciso a) del Cofipe; 1 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. De hecho, la Ley General de Desarrollo Social y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, hacen una mención especial al Seguro Popular como un programa social que no debe ser utilizado para fines partidistas.

En cuanto a los alegatos de violación al artículo 41 de la Constitución, los partidos señalan que una de las formas en las que los partidos pueden intervenir en el proceso electoral, es a través de los límites y prohibiciones de utilización de los programas gubernamentales previstos en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Desarrollo Social. Sin embargo, el argumento más interesante se refiere a la identificación y difusión simultánea de los programas de asistencia social por parte del gobierno federal y del PAN, lo que puede provocar una identidad en la percepción de la población y del ciudadano, y viola el principio de neutralidad del artículo 134, párrafo sexto de la Constitución federal. Además, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 señala respecto al seguro popular, en su artículo 31, fracción XII, que “El Seguro Popular es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos”. Aquí los quejosos argumentan que la diferencia entre los espectaculares promovidos por el PAN y los programas difundidos por el gobierno federal es que lo primero es propaganda política y lo segundo es gubernamental.

En los agravios alegados por el PRI se incluye que las restricciones establecidas por la legislación mexicana, para el uso electoral de los programas sociales, se deben a la necesaria separación de los programas institucionales de las autoridades y la propaganda, ya sea política o electoral, de los partidos. De tal forma, ninguno de ellos podría hacer suya la propaganda de las dependencias del gobierno federal.

El PRD cita tanto el artículo 41 de la Constitución como el artículo 347 del Cofipe para señalar que los partidos políticos son instituciones de interés público y entes públicos, por ende, sujetos a la prohibición de utilización electoral de los programas sociales.

El PRI —con estos supuestos— argumenta que la conceptualización subjetiva hecha por el Consejo General es irrelevante en el presente caso, ya que la impugnación se dirige al uso indebido de programas sociales; no importa la temporalidad y por tanto resulta irrelevante si la propaganda es política o electoral, o si es relativa a actividades permanentes o de campaña, ya que lo relevante es saber si es indebida. Para el apelante, cualquier acción de un partido político que se lleve a cabo con la intención de posicionarse ante el electorado, durante la precampaña, es en sí un acto de precampaña, a pesar de que no se haga mención de precandidatos; y lo que se haga antes de los plazos señalados y con tal proximidad al inicio del tiempo legal de las precampañas, necesariamente tiene que resultar en un acto anticipado.

El PRI añade en sus agravios que el PAN, para lograr el triunfo de sus candidatos, disfrazó de “institucional” su publicidad, con la clara finalidad de defraudar el contenido de la ley en el tiempo que ésta prohíbe llevar a cabo actos de campaña. Esto les lleva a sostener que la propaganda del PAN tiene como verdadera finalidad posicionar a su partido frente al electorado, mediante la utilización de programas del gobierno federal y propuestas de acciones del mismo, que sus candidatos desarrollarán en el transcurso de la campaña electoral, utilizando una estrategia “disfrazada” de legalidad, pero que en realidad trata de esconder una actividad a todas luces ilícita y que conlleva un verdadero fraude a la ley electoral federal.

Otro de los alegatos del PRI es que si bien el IFE establece que la prohibición para el uso electoral de los programas sociales sólo corresponde a los órganos de gobierno, dicha limitación taxativa no aplica, ya que es para todos los ciudadanos. En este sentido hay que señalar que varias regulaciones hablan —de hecho es la leyenda que se incluye en diversos anuncios de publicidad oficial— del carácter ajeno de los programas sociales a cualquier partido político. Así cuestiona la división subjetiva hecha por el IFE, según la cual sólo órganos de gobierno pueden violar dicha disposición. Esto se debe a que el enfoque es eminentemente formalista y no toma en cuenta el bien jurídico tutelado, que es la protección de los electores para que no sean indebidamente influidos por la propaganda. Otro argumento interesante es que los partidos políticos no pueden hacer suyas las gestiones de gobierno, ya que esto afecta considerablemente la equidad en la contienda.

Con la teoría del fraude a la ley, el PRI en sus alegatos establece que el PAN trata de convertir en propaganda política la propaganda electoral para evadir la aplicación de la ley. Para ello cita la SUP-RAP-248/2008, en la que el TEPJF diferencia entre una violación directa a las leyes de una por medios o mecanismos distintos. Si bien la primera requiere una adecuación exacta de los hechos a los supuestos normativos; la segunda se actualiza cuando la ejecución de ciertas conductas, que parecen no encuadrar directamente en el supuesto en la norma, genera una afectación al bien jurídico tutelado y por tanto se genera el mismo resultado que se pretendió inhibir.

El PRI también apeló a que el Tribunal utilizara la doctrina del levantamiento del velo. Si bien dicha teoría es aplicada en casos de responsabilidad de las personas jurídicas, el PRI menciona la interpretación incluida en la SUP-RAP/098/2003, que define a la Teoría del Velo Develado o del Levantamiento del Velo como “la obligación de la autoridad de mirar más allá de lo que pueda parecer lícito, cuando en realidad lo que se pretende es el fraude a la ley”.

También se argumenta que el IFE confunde al partido en el gobierno con una oficina de comunicación social, esto al justificar que haga promoción de los programas y acciones implementadas por los gobiernos emanados de sus filas. De tal manera, sostiene que el PAN viola el principio de equidad de la competencia entre partidos políticos resguardado en el artículo 134 de la Constitución.

El Tribunal señala que el PRD establece los siguientes dos agravios principales. El primero, que la autoridad responsable no tuvo en cuenta la propaganda que contenía el mensaje: Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular. Dicho uso de un programa federal es una violación al artículo 347.1 inciso e del Cofipe, ya que los partidos políticos sí son sujetos regulados en tal precepto, al establecer que éstos son “cualquier otro ente público”. El segundo, que la autoridad responsable no interpretó de forma sistemática y funcional tal precepto del Cofipe a la luz de los artículos 41 y 134 párrafo sexto de la Constitución, 38, párrafo 1, inciso a del Cofipe, 1 y 28 de la Ley General de Desarrollo Social y 18 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

Los agravios señalados por el PRI son resumidos en siete por la Sala Superior. Comenzando por el indebido ejercicio de la facultad de atracción del Consejo General del procedimiento sancionador que se originó en la junta distrital 10 del IFE, en el estado de Michoacán. El segundo agravio responde a la incorrecta fundamentación y motivación de la resolución impugnada, al no aplicar los artículos 9, 17, 28, 39 y 40 de la Ley General de Desarrollo Social, en relación con los artículos 18, 39, fracciones XI y XII del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, cuya interpretación sistemática y funcional habría llevado a la autoridad a sancionar al PAN, por violar la prohibición legal de utilizar programas sociales para fines distintos al desarrollo social. El tercero se refiere al fraude a la ley por parte del PAN, al faltar al artículo 134 y con ello al principio de imparcialidad y de equidad en la difusión de propaganda oficial. El cuarto agravio tiene que ver con la violación del principio de exhaustividad, por no haber analiza-

do las circunstancias de tiempo en las que se desarrollaron los hechos denunciados, no tener en cuenta hechos notorios como la propaganda oficial del gobierno similar a la del PAN y no revisar la identidad entre las pruebas ofrecidas y los hechos denunciados. El quinto agravio se debe a no analizar si la propaganda se constituye en actos anticipados de campaña, sin tomar en cuenta ciertos aspectos como la época en la que se realiza la hecha por el PAN y su relación con la del gobierno federal. El sexto agravio trata de una incongruencia en la resolución, debido a que se confundieron conceptos relativos a actividades políticas permanentes, actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, propaganda política y propaganda electoral. Finalmente, el séptimo agravio se basa en la ilegalidad de la denegación de dictar medidas cautelares en este caso.

## **Decisiones del Tribunal**

### **a) Aspectos procesales**

En general, los dos aspectos procesales a los que se refiere la sentencia son el ejercicio de la facultad de atracción y negación de otorgar medidas cautelares. Respecto al primer alegato procesal, el PRI sostenía la incongruencia debido a que la autoridad ejerció su facultad de atracción por considerar que el asunto era grave, pero al final decidió que el recurso era infundado. Para tales efectos, el TEPJF distingue entre la valorización temporal que hace el Consejo General del IFE para efectos de atraer la cuestión, que se basa en los criterios de generalidad y gravedad del artículo 371 párrafo 2 del Cofipe. Es decir, es sólo una decisión que justifica que conozca un órgano distinto al que ordinariamente decidiría dichas cuestiones, y no condiciona la resolución de fondo. Aquí se separa claramente entre la apreciación que puede realizar el IFE, al momento de ejercer la facultad de atracción, y el proceso por el cual llega a la resolución de fondo después de todo el procedimiento especial sancionador. En este sentido, el Tribunal distingue entre la

valorización de la gravedad y generalidad que hace, de manera más abreviada, el órgano competente al momento de ejercer la facultad de atracción, y la que debe realizar, de manera mucho más meticulosa, para resolver el fondo del asunto. Señala que condicionar la resolución final al ejercicio de la facultad de atracción, llevaría al absurdo de que todos los casos atraídos por el IFE tendrían que ser resueltos de manera positiva a los reclamantes y, por tanto, dicho ejercicio se convertiría en una resolución de fondo e implicaría los mismos estándares que una decisión de tales características. De tal manera se desvirtuaría el carácter del ejercicio de la facultad de atracción para convertirla en una decisión de fondo adelantada.

Respecto al punto en el que el PRI señala falta de congruencia interna entre el ejercicio de la facultad de atracción y la negación de medidas cautelares, el Tribunal no desarrolla tanto este tema que está muy relacionado con lo anterior. El hecho de que no se otorguen medidas cautelares, pero se ejerza la facultad de atracción, no implica una incongruencia interna en la sentencia, debido a que ambas responden a distintos criterios. El ejercicio de la facultad de atracción se basa en que el caso contiene ciertos elementos de gravedad y generalidad, que justifican la competencia de un órgano distinto, mientras que el otorgamiento de las medidas cautelares responde a que los hechos sean de imposible reparación. Lo que sí comparten ambas figuras es que son independientes de la resolución definitiva, y no pueden ser comprendidas como condicionantes a una resolución favorable cuando son ejercidas, o desfavorables cuando no lo son. En los dos casos, las consideraciones que tomará en cuenta el órgano competente requieren de otros factores y se darán con un análisis distinto al requerido para la resolución final.

Otro aspecto procesal planteado de manera muy interesante por el TEPJF es el relativo a la congruencia de la resolución. Si bien una parte de la impugnación se basaba en la falta de congruencia interna de la resolución, debido al ejercicio de la facultad de atracción y el posterior rechazo del recurso, el agraviado

plantea un asunto sobre la congruencia de la sentencia con una resolución declarada fundada en hechos similares ante la junta distrital 8 del IFE en Morelia, Michoacán. Resulta obvio que el planteamiento del agraviado — como es confirmado por la Sala Superior— es improcedente, debido a que el principio de congruencia de la sentencia se refiere a la propia resolución interna y respecto a los hechos planteados por las partes, no así respecto a otras resoluciones. No obstante, este argumento merece un interesante análisis de la Sala Superior, respecto a la falta de certeza que pueden producir resoluciones contradictorias en hechos similares por parte de dos autoridades distintas. En este sentido, la Sala Superior señala que es este mismo Tribunal el que —a través del recurso de apelación— puede unificar criterios y, por tanto, reducir la falta de certeza en estos casos.

#### **b) Aspectos de fondo**

En lo referente al fondo de la resolución, la Sala Superior se enfoca en dos puntos esencialmente. En primer lugar, la existencia de actos anticipados de precampaña o campaña y la ilicitud de la conducta denunciada. En cuanto al primer punto, y tocando uno de los aspectos más importantes en los que se centra la litis, la Sala Superior se refiere a la diferencia entre propaganda política y propaganda electoral. Esta diferenciación ya había sido analizada por el órgano competente cuando abordó su resolución. La referencia a propaganda política es respecto a las formas en que los diferentes actores políticos difunden sus ideas, programas y acciones, haciendo proselitismo entre los ciudadanos para posicionar determinados temas de interés social. Una característica fundamental de la propaganda política es que estos actos no estén vinculados al proceso electoral. Por el contrario, la propaganda electoral incluye la serie de actos que se circunscriben a los tiempos electorales y que realizan los partidos, los candidatos y sus simpatizantes con el propósito de presentar sus

candidaturas registradas ante la ciudadanía.<sup>6</sup> Asimismo, será considerada como propaganda electoral si contiene las expresiones: voto, vota, votar, sufragio, sufragar, comicios, elección, elegir, proceso electoral o cualquier similar, vinculada con las distintas etapas del proceso electoral. Además, tal propaganda incluirá la difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto o destinados a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Respecto a los actos anticipados de campaña, la Sala Superior señala que de la interpretación conjunta de los artículos 212 y 228 del Cofipe, se establece que una propaganda partidista constituye actos anticipados de precampaña y campaña, cuando se hace con el objetivo de promover la precandidatura o candidatura de un aspirante en concreto y se dan a conocer sus propuestas. La Sala Superior recurre a la división tripartita del concepto de actos anticipados de campaña: personal, temporal y elemento subjetivo. En el primer caso se refiere a los sujetos que realizan los actos de campaña (militantes, precandidatos o candidatos de los partidos políticos). El elemento temporal se refiere a que se realizan antes o después del procedimiento interno de selección, previo al registro constitucional de los candidatos. Finalmente, el elemento subjetivo es que dichos actos tienen como propósito fundamental presentar su plataforma electoral, y promover al candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

Con relación al agravio alegado por el PRI respecto a la coincidencia entre los espectaculares del PAN y las acciones del gobierno federal y la plataforma electoral, es desestimado en función de que el registro de ésta es posterior y con ello no prueba el agravio que exista coincidencia entre ambos. Si bien esta resolución se basa en un tema de temporalidad del registro de la plataforma

<sup>6</sup> Esta es la misma definición del Cofipe y que retoma el documento de difusión del IFE, *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*. (2008b,92).

electoral, sería interesante ver cómo se pronuncia la Sala Superior en los casos en los que se impugne la equivalencia entre la propaganda política de un partido y las campañas de comunicación social de un gobierno federal o local.

La Sala Superior —al contrario del IFE— sí distingue entre los espectaculares, separando los que tienen la leyenda Acción es: No doblegarse ante el crimen organizado y Acción es: Firmeza para combatir la inseguridad, de los que contienen la leyenda Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular y Acción es: Apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles. Las primeras dos las declara infundadas, aun cuando el PRI estableció cuatro líneas argumentativas:

- Que la propaganda denunciada tiene como objetivo posicionar al PAN frente al electorado mediante la utilización de programas del gobierno federal y propuestas de acciones que sus candidatos desarrollarían en la campaña electoral.
- Que la propaganda denunciada es el medio del que se vale el partido denunciado para lograr el triunfo de sus candidatos, en un momento no permitido por la ley (antes de la campaña electoral).
- Que la publicidad de acciones y propuestas de gobierno es la característica principal de la propaganda electoral de los candidatos de un partido político para convencer a la ciudadanía de que son la mejor opción, y así buscar el voto de los electores en la jornada electoral de que se trate.
- Que el contenido de la propaganda denunciada no se puede entender referido a actividades ordinarias permanentes del partido político denunciado, porque las acciones publicitadas sólo podrían ser alcanzadas si los candidatos obtuvieran el triunfo y formaran parte de los órganos de gobierno, en especial del Poder Legislativo.

La Sala Superior declaró los agravios inoperantes, ya que no se comprueba que las primeras dos leyendas inscritas en dichos espectaculares se refieran a programas oficiales del gobierno federal. La generalidad de las frases es un factor a considerar, ya que no se refieren a programas específicos del gobierno, sino a labores de cualquier gobierno en el mantenimiento del Estado de Derecho.

Aquí, se echa en falta un análisis más riguroso por parte de la Sala Superior, respecto a la alta prioridad que da el gobierno federal en turno a la seguridad pública, y a la masiva campaña de comunicación social centrada en el mismo tema. No obstante, los quejosos no parecen haber alegado dicha realidad con pruebas relativas a la campaña del gobierno federal, ni a la concordancia de las frases de comunicación social, sobre todo de la presidencia de la República, con las frases establecidas en los espectaculares.

Las otras frases, Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular y Acción es: Apoyar a más trabajadoras con guarderías o estancias infantiles, merecen un análisis separado por parte de la Sala Superior. Éstas se distinguen de las dos anteriores porque se refieren a programas sociales concretos. Tanto el seguro popular como las estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras son programas regulados por la Ley General de Desarrollo Social y están incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009. Específicamente, el seguro popular se comprende en el ramo 12 (salud) de tal presupuesto, publicado en el DOF el 28 de noviembre de 2008, y el programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras se encuentra en el ramo 20 (desarrollo social). Sin embargo, ambas frases sí comparten un punto subjetivo con las demás —que fue manifestado como agravio—, éste es que se puede deducir que es el PAN el que apoya o garantiza dichos actos, de tal manera remite al partido político que postuló al presidente de la República. Estos puntos no fueron analizados profundamente por la Sala Superior, ya que se li-

mitó a establecer que los mismos se dan en los tiempos de la contienda electoral, al no incluir proselitismo a favor de un candidato o precandidato, la difusión de propuestas, la solicitud de voto, la referencia a un proceso comicial específico o a un cargo de elección popular. En este sentido, no se entra a analizar si la mención a programas específicos significa una propuesta, que es continuar con dichos programas sociales.

En lo referente a la violación de la prohibición contenida en el artículo 347, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Sala Superior confirma la decisión del órgano competente al señalar que la referencia a todo ente público en el Cofipe no incluye a partidos políticos. Para tales efectos se va a la exposición de motivos y señala que la inclusión de sujetos es taxativa y excluyente. En este sentido, sólo los sujetos responsables de sanción podrían incurrir en la misma y procede a analizar los sujetos que pueden ser sancionados. Para ello se apoya en una interpretación estrictamente literal de la norma, siguiendo una división tripartita de los sujetos de responsabilidad del artículo 341 de la Ley Electoral aplicable a este caso. Señala entonces que en el inciso A se incluye a los partidos políticos, en el C a los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, y en el F a 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. De tal manera, la Sala Superior establece que la referencia a otros entes públicos excluye a los partidos políticos, ya que éstos se incluyen en un rubro distinto de manera diferenciada al resto de los sujetos. Por ende, la referencia a otros entes públicos es a otros órganos de la estructura estatal en todos los niveles. No obstante, es cierto que dentro de la amplia categoría de entes públicos podría entrar todo sujeto de interés público, y es una categoría que podría suscitar confusión.

Las reformas al Cofipe, en las que se amplía a un gran número de sujetos la aplicación de regulación, pueden resultar

complejas debido al ejercicio concurrente de facultades, pero la aclaración de la identidad entre las posibles sanciones y los sujetos que pueden realizarlas, es una cuestión esencial para la operación de las nuevas reglas. Los nuevos sujetos representan a sectores muy distintos a los que tradicionalmente se enfocan las normas electorales (partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular), a personas morales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión.

En conclusión y con una aplicación estricta del principio de tipicidad en el derecho administrativo electoral, la Sala Superior decide que no es posible tomar elementos de supuestos legales concernientes a servidores públicos y autoridades, para aplicarlos a otros sujetos como son los partidos políticos y sancionarlos.

Otro punto que trata la Sala Superior es si se violan —a través de estos dos mensajes en los espectaculares— disposiciones en materia de desarrollo social. Sobre todo una especial mención tiene el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social, que señala que la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán incluir la leyenda “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”. Esto mismo es especificado, además, en el artículo 18 del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009. Respecto al programa social en cuestión, el Seguro Popular merece atención particular en el artículo 39.XI, que dice que el Sistema de Protección Social en Salud deberá incluir en toda una serie de documentos la leyenda mencionada. Además, en cuanto a los lineamientos de difusión de la Secretaría de Salud, el artículo 39.XII de ese mismo ordenamiento señala que en diferentes materiales destinados a capacitación o difusión del personal operativo, deberá aparecer la leyenda:

El condicionamiento electoral o político de los programas sociales constituye un delito federal que se sanciona de acuerdo con las leyes correspondientes. Ningún servidor público puede

utilizar su puesto o sus recursos para promover el voto a favor o en contra de algún partido o candidato. El Seguro Popular es de carácter público y su otorgamiento o continuidad no depende de partidos políticos o candidatos.

De ahí, la Sala Superior salta a un párrafo que parece adelantar la resolución final, pero en el que no se dan justificaciones para dicha aseveración. Tal párrafo es el siguiente:

La utilización de propaganda relativa a los programas de desarrollo social por parte de los partidos políticos como mecanismo de promoción política, no desnaturaliza ni afecta la imparcialidad, tampoco lesiona la utilidad y, menos aun, atenta contra de la dignidad de las personas.

La Sala Superior reconoce como bien jurídico tutelado, en el caso de la ejecución de programas sociales, el eficaz ejercicio de las políticas nacionales de desarrollo social y de recursos públicos destinados a ellos. Esto es el fundamento de la existencia de órganos específicos de vigilancia e implementación de dichos programas, y de las prohibiciones que se establecen para que no se distorsionen éstos. También analiza otros bienes jurídicos tutelados en el ejercicio efectivo de los programas sociales, como la discriminación y el debido acceso, pero no revisa de manera más detallada el gran riesgo existente de utilización de los programas con fines electorales, que es quizá la cuestión más importante para el legislador tanto en la Ley General de Desarrollo Social como en el Presupuesto de Egresos. Tampoco analiza el hecho de que la principal causa para el uso indebido de programas es la corrupción, y de manera específica un uso clientelar de los mismos. Aquí, vuelve a analizar el sujeto de la regulación al señalar que los partidos políticos no están en posición de determinar las condiciones de ejercicio y aplicación de dichos programas. Concluye que resulta evidente que la utilización de propaganda relativa a los programas de desarrollo social, por parte de los partidos

políticos, como mecanismo de promoción política, no afecta la imparcialidad ni la contienda entre los partidos políticos.

En cuanto a la posible violación de la normativa en materia de desarrollo social, un argumento del Tribunal es en lo referente a la competencia de dicho órgano. A raíz del ensanchamiento de las competencias de los órganos electorales para conocer de asuntos, como en el presente caso relativo al uso electoral de programas sociales, las autoridades electorales se encuentran regulando actividades que a su vez son vigiladas por otros órganos del Estado. El caso más claro de esta posible colisión de competencias es en cuanto a la regulación de medios de comunicación, en lo referente a las campañas electorales, cuyas concesiones y operación son reguladas por órganos administrativos dependientes del ejecutivo. En el presente caso, el Tribunal señala que si hay transgresiones a la Ley General de Desarrollo Social, será competente la Contraloría Social. A dicho órgano puede recurrir cualquier persona u organización que estime que existan conductas transgresoras a la Ley General de Desarrollo Social, y será quien investigue dichos actos, además de las quejas y denuncias que pueden dar lugar a responsabilidad administrativa, civil o penal. Si bien es adecuada la limitación de competencia de manera general respecto a la ejecución de programas sociales, la Sala Superior podría haber considerado otras cuestiones. En primer lugar, revisar de manera minuciosa la naturaleza de la violación y la relevancia en materia electoral del uso de programas sociales. Si se ciñe estrictamente a lo electoral, se podría salvar cualquier invasión a los órganos administrativos y judiciales que vigilen la ejecución de los programas sociales. En segundo lugar, también se podría analizar si respetando el ámbito de su estricta competencia, los órganos electorales no se encuentran en mejor posición para decidir sobre estos asuntos, en especial dada la especificidad del derecho electoral.

Al analizar los textos de los espectaculares, la Sala Superior señaló que no existe un mensaje en el que se desconozca el carácter público del Seguro Popular o del programa de guarderías,

o que para acceder a dicho beneficio sea necesaria la realización de alguna conducta a favor del PAN o alguno de sus miembros, precandidatos o candidatos. Tampoco se deduce que el programa sea usado con un fin distinto al desarrollo social, o se condicione su acceso por cuestiones políticas o electorales o que se promueva el voto a favor o en contra de cierto partido o candidato.

El Tribunal señala que no puede construir un tipo administrativo en función de un principio constitucional de equidad en la contienda. El primer argumento que da para sostener esta cuestión es que estaría creando un tipo *ex post*, que imposibilitaría en este caso que los partidos cumplieran con una norma que conocen hasta la sentencia. Aquí hace una referencia al derecho penal, en el cual opera el principio *nullum penem sin lege*. También señala que se invadirían competencias legislativas, debido a que sólo el legislador puede establecer sanciones por ciertas acciones a través del derecho administrativo sancionador. Inclusive la Sala va más allá, al señalar que éste pudo haber considerado positivo no prohibir la propaganda política de partidos basados en el trabajo gubernamental, en aras de fomentar un debate más nutrido y competitivo. Este argumento es muy interesante debido a que define el tipo de contienda electoral que vislumbra el legislador. La interpretación del espíritu del legislador por parte de la Sala es que dicho debate favorece una democracia deliberativa, y señala que dicha discusión puede allegar de mayor información a la ciudadanía y fomentar un debate basado en logros partidistas. Cabe señalar que éste se inserta en el debate sobre límites a la libertad de expresión respecto a campañas negativas, y, de hecho, la Sala establece que este tipo de discusión desplaza la propaganda negra o la carismática, que tuvo mayor presencia en los procesos electorales de 2006. Además, se señala que se maximiza la libertad de expresión de los partidos políticos frente al electorado. Es interesante que la Sala no cita en ningún momento los debates parlamentarios o la exposición de motivos para llegar a estas conclusiones. Señala que la creación de un nuevo tipo sólo podría darse cuando preexista una prede-

terminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.

Otro argumento es que el principio de igualdad en la contienda no es el único que se presenta, y en este caso existen otros principios tales como el de libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, el principio de legalidad, en su modalidad específica de estricta tipicidad, así como el de certeza y seguridad jurídica. En este sentido, la Sala Superior cita sentencias en las que la libertad de expresión y de información se presentan con la tesis de la maximización en el contexto del debate político, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución, el 19.2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el 13.1 de la Convención Americana. Respecto a la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado. Aquí pondera el derecho de libertad de expresión frente al principio de equidad de la contienda, favoreciendo una interpretación extensiva del primero. Aun más, la Sala indica que si el legislador decide que los partidos políticos no pueden capitalizar en su propaganda política los logros de un gobierno emanado de sus filas, automáticamente se priva de la posibilidad de introducir al debate público un elemento que puede servir de orientación a la opinión pública, y el cual puede ser objeto de crítica, descontento o refutación. También alude a la posibilidad de que los medios de comunicación y la ciudadanía, a través de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información, formen su opinión con la información que les allegan los partidos en su propaganda. Alude a otro criterio de esta misma Sala, caso SUP-RAP-74/2008, en el que se estableció que la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en

las contiendas electorales, en tanto no se vulnera directa y claramente la imparcialidad en la actuación de los servidores públicos y la equidad de la contienda electoral.

A esta decisión se le suman dos votos particulares de los magistrados Flavio Galván y Manuel González Oropeza, quienes discrepan de manera muy interesante con la mayoría de la Sala. Galván propone un análisis a fondo del contenido de los espectaculares, en especial los referentes al Seguro Popular y al programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras. En este voto particular se señala que la propaganda no contiene menciones generales o un plan a largo plazo, como podría ser la cobertura total en la prestación del servicio médico de todos los mexicanos o en la atención de hijos de madres que tengan que trabajar. En este caso, el contenido del mensaje se refiere a programas concretos actualmente ejecutados por el gobierno en turno. Por ende, se considera que dichas frases sí pueden derivar en un posicionamiento de la imagen del partido frente al electorado, y por esto son actos anticipados de campaña al darse fuera de los tiempos oficiales.

El magistrado Galván considera que sí hay violaciones por parte del PAN a las prohibiciones en materia de desarrollo social. En una lectura distinta del artículo 28 del Decreto de Presupuestos de Egresos de la Federación, señala que no sólo existe la obligación de establecer las leyendas, sino que prohíbe textualmente la utilización de programas de apoyo para promover o inducir la afiliación de la población a determinadas asociaciones o personas morales. Se hace referencia a la exposición de motivos de la Ley General de Desarrollo Social, en la que se menciona que en la iniciativa de ley presentada por la fracción parlamentaria del PRD se hizo énfasis en la necesidad de evitar el uso clientelar de los programas sociales, entre otras medidas corporativas y paternalistas. Esta misma exposición hace referencia a otra iniciativa presentada por la fracción parlamentaria del PAN que coincide con los objetivos de la presentada por el PRD: desterrar prácticas paternalistas que conciben la pobreza de un modo asistencialista.

Concluye sobre este punto el voto, en el cual queda acreditado que el PAN hizo propaganda política que se tradujo en el uso de programas sociales con fines distintos al desarrollo social, con lo que violó dicha prohibición.

Otro punto en el que diverge el voto de la sentencia de la mayoría es en la invasión de las esferas legislativas. A través de una interpretación sistemática de la normativa electoral sería suficiente si se regulara la conducta en cuestión por parte del PAN —en especial la violación a la prohibición del uso de programas sociales para fines electorales—, y no se requeriría atender a un análisis de cómo afectaría a la equidad en la contienda.

Por lo que se refiere al voto particular del magistrado Manuel González Oropeza, éste se centra en el corazón de la litis, en determinar si el PAN, en su utilización de programas sociales como propaganda política, realizó un acto ilegal. El análisis también revisa el hecho de que una vez electo el candidato del partido deja de ser candidato y se convierte en servidor público. Lo anterior implica que, en la aplicación de políticas públicas, muchas veces tendrá que recibir el apoyo de otras fuerzas políticas a través de la aprobación de las Cámaras del Congreso, en las que están representados otros partidos. Por tanto, éstos no deben beneficiarse de las campañas públicas aprobadas por la ley y sólo los servidores públicos podrán publicitar los mismos. Dichas políticas públicas, al involucrar a dos actores del Estado, ven representadas a diversas fuerzas políticas y por ende se convierten en programas de Estado y no de partido. No se puede publicitar que dichos programas sean exclusivos de un partido, sobre todo cuando hayan sido aprobados por los demás.

Un argumento interesante es que el magistrado indica que las campañas tienen por definición basarse en actos a futuro, y no los ya consumados. Señala también que no compete a un partido político promocionar los logros del gobierno, éste tiene a su acceso todos los medios de comunicación para hacerlo, en los tiempos establecidos y regulados por el sistema jurídico. También menciona que el Seguro Popular no necesita de un apoyo

partidista, ya que se encuentra en la ley. Aquí el magistrado González Oropeza se separa del criterio del voto particular del magistrado Galván, al señalar que no pueden establecer sanciones, ya que los sujetos obligados por la ley son los servidores públicos, y no los partidos.

Un aspecto que sí reconoce este voto es que el mantener simultáneamente la promoción de programas sociales en los medios de comunicación, a través de una dupla de sujetos (la administración pública en los términos y tiempos regulados, y los partidos políticos en el ámbito de su regulación), afectaría la equidad en la contienda.

### III. La sentencia SUP-RAP-156/2009

#### Breve recapitulación de los hechos

La decisión impugnada es muy similar a la de la sentencia anterior, y se refiere a una serie de anuncios de televisión por parte del PAN con personajes públicos, en los que se hacen referencias a programas sociales. La decisión del Consejo General del IFE tiene un sustento similar a la anterior, en la que se divide entre actividades políticas permanentes y actividades político-electorales. Se cita el principio de legalidad para efectos de determinar que la prohibición de utilizar los programas sociales con fines electorales es sólo dirigida a los funcionarios públicos como sujetos, y no a los partidos políticos. En este sentido, se interpreta el principio de que no hay falta de sanción sin ley o de *nullum crimen nulla poenae sine lege*.

Los hechos en el presente caso se tratan de tres promocionales del Partido Acción Nacional, en el que aparece el luchador conocido como el Místico, la medallista olímpica Iridia Salazar y un tercero en el que aparecen dos grupos de personas tirando de una cuerda. Dichos promocionales —según los apelantes— buscan coaccionar, presionar e inducir ilegalmente el voto ciudadano,

mediante la manipulación de los programas sociales y acciones del gobierno y la vinculación entre las acciones del presidente de la República con el PAN. El primer promocional en el que aparece el mencionado luchador tiene el siguiente contenido:

Mucha gente dice: ¡que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado nunca se había puesto tan ruda como ahora!, la neta es que durante años, nadie había luchado contra ellos, ahora el Presidente y el PAN sí le están entrando con todo y tenemos que apoyarlos, así defenderemos a nuestros niños y jóvenes para que la droga no les llegue, esta lucha hay que hacerla por ellos. Yo, por eso ¡voy a votar por el PAN! Voz en *off* exclama: "No dejes a México en manos del crimen, vota PAN.

Por lo que se refiere al segundo promocional, éste incluye a la medallista olímpica Iridia Salazar y dice:

Una de las emociones más grandes que he sentido fue ganar mi medalla olímpica, pero no se compara en nada a la que siento ahora que voy a ser mamá, yo quiero que mi bebé nazca en un país seguro, tranquilo y donde puede crecer haciendo deporte y sin peligro de las drogas, por eso yo voy a votar por el PAN, para ayudar al presidente en la lucha contra la delincuencia; no podemos permitir que la droga llegue a nuestros hijos". Voz en *off* expresa "No dejes a México en manos del crimen, vota PAN.

Finalmente, el tercer promocional, que incluye a personas tirando de una cuerda, tiene el siguiente contenido:

Durante años, el crimen organizado creció y se fortaleció, mientras los gobernantes preferían voltear a otro lado. Ahora el Presidente ha enfrentado el problema con acciones firmes, en esta elección decidiremos si seguimos luchando junto con él o volvemos a ignorar el problema. No dejes a México en manos del crimen, vota PAN.

## Resolución impugnada del Consejo General del IFE

El Consejo General del IFE llega a la conclusión de que no es posible inferir, en estos contenidos de propaganda partidista, que se ejerza una fuerza o violencia que presione, constriña u obligue a la ciudadanía a ejercer su voto por el PAN. La misma autoridad señala que tales promocionales no implican una sugerencia sobre que si no gana el gobierno encabezado por el PAN, se producirían efectos desfavorables, ello de ningún modo puede interpretarse como un acto de presión, coacción e inducción ilegal, y los mismos no diezman o aminoran por temor la convicción del elector o reducen el ánimo de decisión para conducirlo a un determinado proceder en el ejercicio del voto. Se le deja al electorado —según la autoridad electoral— la posibilidad de la emisión de un voto razonado y su derecho a la información.

Para llegar a su conclusión, la autoridad electoral cita los criterios sostenidos por la Sala Superior, justo en los casos acumulados SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 que ya han sido analizados. Sobre todo resalta que:

al no existir posibilidad jurídica ni material de que los partidos políticos dispongan y asignen los beneficios que otorga los programas de desarrollo social, resulta inconcuso que la sola referencia de dichos conceptos en la propaganda política que realiza, no entraña violación a los bienes jurídicos que se resguardan.

Va más allá posteriormente, en el sentido de que el hecho de que la campaña del PAN contenga información relacionada con alguna acción gubernamental implementada por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, particularmente en contra del narcotráfico y la delincuencia, así como que a través de la misma se solicite el voto a su favor, forma parte de un “acervo susceptible de ser capitalizado” por los partidos políticos y los candidatos en contiendas electorales.

El órgano electoral se desmarca de otro caso invocado por los demandantes —que contiene similitudes con el presente—, tal es el recurso de apelación con número SUP-RAP 103/2009 ante la Sala Superior, que modifica la resolución CG168/2009 del Consejo General del IFE, en la que a través de un díptico se coaccionaba al voto ciudadano, mediante la inclusión de símbolos religiosos y la manipulación de programas sociales y acciones de gobierno, particularmente con la frase “Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos”. El órgano electoral señala que dicha propaganda dista totalmente de la analizada en el presente caso, ya que la expresión “Si pierde el gobierno perdemos los mexicanos” implicaba una inducción ilícita a los electores para votar por el PAN, porque contenía una connotación negativa para el receptor del mensaje y entrañaba la posible suspensión de apoyos y programas sociales por parte del gobierno federal, en el supuesto de que el PAN no ganara las elecciones. Por el contrario, en el caso que se analiza, el órgano electoral no encuentra las mismas violaciones debido a que la propaganda en cuestión plantea —desde una perspectiva positiva— una identificación con los programas del Ejecutivo, y no establece un escenario negativo en caso de que no se vote por el PAN que implique la cancelación de programas sociales u otras consecuencias.

El tema de coacción al voto ya había sido analizado por la Sala Superior del TEPJF en las sentencias SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34-2006, relativas a la campaña presidencial de 2006, en la que se decía en diversos *spots* publicitarios que el candidato a la presidencia de la “Coalición por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, era “un peligro para México”.<sup>7</sup> En ese caso en particular, el órgano electoral establece que es una expresión innecesaria y desproporcionada, pero ello no implica una coacción o inducción del voto, ya que el impacto es de carácter subjetivo.

Debido al alegato de aparición de un símbolo religioso en la publicidad cuestionada, el Consejo General hace un análisis del

<sup>7</sup> Al respecto véase Madrazo Lajous (2008).

artículo 38 del Cofipe, llegando a una taxonomía de las prohibiciones en materia de propaganda electoral, que consiste en abstenerse de:

- a) Utilizar símbolos religiosos.
- b) Utilizar expresiones religiosas.
- c) Utilizar alusiones de carácter religioso.
- d) Utilizar fundamentaciones de carácter religioso.

El órgano competente entra a analizar esta cuestión debido a que en el caso de la propaganda que incluye al luchador denominado el Místico, en la pierna derecha tiene en su malla un símbolo en forma de cruz, lo que para el quejoso constituye propaganda de tipo religioso. Para el órgano electoral la aparición de la imagen es fugaz y no se destaca, porque aparece sólo en el segundo 21 de la transmisión y desaparece en el segundo 22. Tal símbolo sólo puede ser apreciado si se detiene la imagen, en caso contrario pasaría desapercibido.

Respecto a los límites a la libertad de expresión, el órgano competente sigue la interpretación dada por la Sala Superior, en el sentido de que dicha libertad sólo debe atender a las restricciones, deberes y limitaciones, constitucional y legalmente establecidas; su ejercicio es consubstancial al sistema democrático de derecho, en lo general para la participación política y en especial para la política-electoral. En estos casos, la libertad de expresión permite la libre circulación de ideas e información a través de cualquier vía o instrumento lícito que se elija, además permite que la ciudadanía pondere sus decisiones políticas en función de dicha información. Sin embargo, los partidos políticos son agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos de la República, cuya actuación está estrechamente vinculada al discurso político y al constante ejercicio del derecho a la libertad de expresión y difusión de ideas.

Por otra parte, el Partido Social Demócrata señala que la frase contenida en diversos anuncios y en internet que dice “No de-

jes a México en manos del crimen. Vota PAN”, denigra al resto de los institutos políticos en la contienda electoral. En ese sentido, la Sala Superior ya había establecido como límite a la libertad de expresión en materia electoral la denigración, en los casos SUP-RAP-31/2006 y SUP-RAP-34-2006, en ellos consideró la frase “Andrés Manuel López Obrador es un peligro para México” como tendiente a denigrar a dicho candidato presidencial. En el presente caso, el órgano electoral se pronuncia porque la frase en cuestión no es un ataque a la moral pública, ni tampoco provoca delito alguno, y menos aún se dirige a perturbar el orden público. Tampoco encontró que implique una falta de respeto a la vida privada de alguna persona o grupo de personas; no incita a la violencia y tampoco es una forma de apología del delito.

### **Agravios presentados por los promoventes**

El primero de los agravios incoado por el PRI es que la autoridad electoral no funda ni motiva su sentencia debido a que no analiza un concepto fundamental en la queja, que es la coacción al voto, a través de la utilización de la figura presidencial como factor relevante en el condicionamiento de los programas de combate al narcotráfico, crimen organizado, delincuencia y drogadicción. Como argumento de este agravio, el PRI sostiene que la propaganda induce al electorado a pensar que en caso de no votar por el PAN, dichos programas desaparecerían. El PRI señala que, en esta cuestión, se deberían aplicar reglas de derecho penal *mutatis mutandi* como la de la intencionalidad de los actos. Respecto al segundo agravio, éste se refiere a la falta de exhaustividad en la valorización de los hechos. Esto se debe a que no consideró —según el agraviado— la referencia “ayuda al Presidente”. Tal referencia implica una amenaza maniquea de que si no se está con el PAN-gobierno, se está con el crimen. El tercer agravio se refiere al fraude a la ley, ya que los mensajes parecen sugerir que el presidente y el PAN son lo mismo. En el centro de este agravio está el argumento de que el presidente, como funcionario público,

tiene en todo momento la obligación de no interferir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Al respecto —señala el PRI—, el titular del Ejecutivo no ha hecho nada que impida a su partido seguir utilizando su imagen, en franca violación al principio de imparcialidad. Además, todo servidor público tiene la obligación permanente de representar los intereses de la comunidad a la que sirve, antes que los de su partido político. El cuarto agravio se refiere a las incongruencias de la resolución.

Por su lado, el PRD establece dentro de sus agravios que la autoridad electoral indebidamente considera que la propaganda del PAN no genera presión o coacción a los electores. Señala que la autoridad electoral confunde el principio de equidad con el de libertad de expresión, al señalar que tal principio se traduce en que todos los partidos puedan abordar los grandes temas del interés ciudadano. También argumenta que se induce al electorado a identificar el combate al crimen organizado con la presidencia de la República y al voto a favor del PAN como la única forma de combate a la delincuencia organizada. Esto es una forma de presión que la autoridad electoral omite valorar.

### **Análisis de fondo de la Sala Superior**

La Sala Superior resume los agravios en un núcleo central que gravita sobre el hecho de que, de los promocionales analizados, se puede desprender que el PAN coaccionó el voto de los ciudadanos, lo cual declara infundado. No deriva —según el criterio de la Sala Superior— de los *spots* coacción o presión mediante violencia física, ni existen amenazas, provocaciones, ni frases de manera directa o indirecta que generen temor o a lo menos incertidumbre al electorado. La totalidad de los *spots* sólo manifiesta un discurso basado en una política de gobierno que, a su juicio, ha sido supuestamente exitosa: la lucha contra el narcotráfico. En este sentido, la Sala sigue el criterio jurisprudencial aprobado el 19 de marzo de 2009 con número 2/2009: “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno

en los mensajes de los partidos políticos, no transgrede la normativa electoral”.

La Sala, siguiendo algunos criterios tanto de ese órgano (Tesis de jurisprudencia 11/2008) como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, 97-99) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>8</sup> toma una postura maximalista en cuanto al derecho de libertad de expresión. Por ello, el umbral de tolerancia es el máximo y sólo se restringe para equilibrar la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo y favoreciendo una interpretación que amplíe el ejercicio de las libertades frente a las restricciones.

La decisión del Pleno no fue secundada por el magistrado Manuel González Oropeza, quien emitió un voto particular, recordando posturas que ya había defendido en el voto particular del otro caso comentado. Dicha alusión a su voto particular en los casos SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-16/2009, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009 y SUP-RAP-23/2009, se refiere sobre todo al uso de los programas públicos en la publicidad de los partidos. La Sala Superior después de esos casos aprobó la jurisprudencia “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos, no transgrede la normativa electoral”. Aquí el magistrado menciona que se encuentra sujeto a dicha jurisprudencia, pero acorde con sus votos particulares no comulga con su contenido. Tomando en cuenta que los partidos políticos ejercen de forma monopólica el acceso a los cargos de elección pública, la mención que hagan a los programas públicos es crucial y se diferencia de aquellos comentarios que hagan otras entidades de interés público o los sujetos particulares.

<sup>8</sup> Al señalar que la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Sentencia de 28 de enero de 2009, párr. 116; Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 77, y Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008, párr. 53.

Otro punto muy interesante es que se valora el contexto social y de crisis en el que los *spots* están siendo difundidos y por tanto su impacto es mayor. En su opinión, la autoridad responsable hace caso omiso de la reforma electoral llevada a cabo en 2007, el legislador quiso poner fin a los abusos de los partidos políticos en materia de propaganda y a la intervención en los procesos electorales. Un punto de vista muy interesante de este voto particular es que defiende que ya no tiene validez el criterio sostenido en la SUP-RAP-74/2008, en la que se señala la imagen positiva que la ciudadanía posee de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, lo cual es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales, siempre y cuando no se vulnere la equidad en la contienda electoral o se altere el voto libre y razonado de la ciudadanía. Esto debido a que con la reforma electoral de 2007 se busca evitar la intervención de los funcionarios públicos en los procesos electorales en cualquier modalidad. También, el magistrado considera que la propaganda en cuestión da a entender que la seguridad pública es sólo un asunto del Ejecutivo federal, con lo que se confunde al electorado. Añade que los *spots* convierten al proceso electoral de 2009 en una especie de plebiscito respecto al presidente de la República. El *spot* en el que aparece el luchador llamado el Místico, a consideración del voto razonado, induce a pensar que es el PAN quien conduce las políticas públicas y el presidente se limita a ejecutarlas. Concluye diciendo que los partidos políticos deben basar su programa político-electoral en sus propias ideas y no en las acciones del Poder Ejecutivo. Además, señala que dada la cercanía a la fecha de votación (tres días), se debería haber actuado para garantizar la equidad en la contienda electoral.

## IV. Conclusiones

Las sentencias objeto de análisis ponen a prueba los alcances y objetivos de las campañas políticas, tanto en los procesos electorales como fuera de los mismos. Quizá uno de los asuntos más importantes a considerar es si se necesita un estándar distinto para la utilización de programas sociales en la propaganda política de los partidos, como es el caso de la SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados, en comparación a la propaganda electoral, como sucede en la SUP-RAP-156/2009 y acumulados. El voto disidente del magistrado González Oropeza parece sugerir que sí. No obstante, fuera del carácter temporal de los actos de propaganda, estas sentencias definen el tipo de campañas en las que se da la contienda electoral. La reforma electoral de 2007-2008 trataba de imponer reglas a abusos hechos por diversos actores, que encaminaban a las contiendas electorales a un conjunto de descalificaciones. También la campaña de 2006 estuvo marcada por intervenciones de distintos funcionarios públicos y por una discusión sobre el uso electoral de los programas sociales. Los criterios establecidos por la Sala Superior parecen favorecer un concepto maximalista de la libertad de expresión en contiendas de tipo político-electoral. Si bien dicho criterio es congruente con estándares internacionales de libertad de expresión, quedan por definir los límites respecto al posible uso clientelar de programas sociales, reforzado por la propaganda política de los partidos y la utilización de un discurso de miedo, en el contexto de un sentimiento de inseguridad pública por parte de la población. Estas cuestiones distan mucho de estar resueltas y seguramente serán objeto de otras interpretaciones por parte de las autoridades electorales respecto a futuros comicios.

## V. Fuentes consultadas

- Ackerman, John M. (coord.). 2009. *Nuevos escenarios del Derecho Electoral: Los retos de la Reforma de 2007-2008*. México: UNAM-IIJ.
- Astudillo, César. 2007. El nuevo sistema de comunicación política en la Reforma Electoral de 2007. En *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, coords. Lorenzo Córdoba Vianello y Pedro Salazar Ugarte, 125-77. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdoba Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, coords. 2007. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Derechos Fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva. Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Fox, Jonathan. 2006. "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas". *Perfiles Latinoamericanos* 27: 36-7.
- Guenberg, Christian y Pedro Biscay. 2008. Una valorización comparativa de la conformidad de las leyes anticorrupción a los estándares de derechos humanos. En *The International Council on Human Rights Policy. Review Meeting, Corruption and Human Rights*, 1-28. Ginebra: Council on Human Rights Policy.
- Instituto Federal Electoral. 2008a. *Análisis comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*. México: Instituto Federal Electoral.
- . 2008b. *Administración del tiempo del Estado en Radio y Televisión para fines electorales*. México: Instituto Federal Electoral.

- Madrazo Lajous, Alejandro. 2008. *Los límites a la libertad de expresión*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- O' Donnell, Guillermo. 2001. "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política". *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político* 7: 11-34.
- Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. 2008. México: Instituto Federal Electoral.
- Sentencia ST-JRC-25/2008. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- . SUJ-JRC-033/2000. Actor: Partido de Centro Democrático. Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral de Aguascalientes. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- . SUP-JRC-487/2000. Expediente: SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- . SUP-RAP-098/2003, SUP-RAP-099/2003, SUP-RAP-100/2003, SUP-RAP-101/2003 y SUP-RAP-102/2003 acumulados. Actores: Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- . SUP-RAP-74/2008. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/>

- gateway.dll?f=templates&fn=default.htm (consultada el 4 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-248/2008. Actor: Fernando Moreno Flores. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
  - SUP-RAP-15/2009 y SUP-RAP-16/2009 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
  - SUP-RAP-103/2009. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
  - SUP-RAP-156/2009. Actores: Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. Autoridades responsables: Secretario Ejecutivo y Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- Tesis de Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN SU MAXIMILIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).
- Tesis Relevante S3EL 016/2004 PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. <http://200.23.107.66/siscon/gateway.dll/nJurisprudenciayTesis?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 4 de marzo de 2011).

*La propaganda sobre programas sociales como acto de campaña* es el cuaderno núm. 35 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en abril de 2011 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, C.P. 09830, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares