

# Líneas jurisprudenciales

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Centro de Capacitación Judicial Electoral

## [ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL. CRITERIOS RELEVANTES]

Autor:

Dra. Karolina Monika Gilas

Asistentes de Investigación:

Mónica Cano

Vladimir Chorny



## Artículo 134 constitucional. Criterios relevantes

Karolina Monika Gilas  
Mónica Cano, Vladimir Chorny

### Marco jurídico

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

##### Artículo 134

Los recursos económicos de que dispongan 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.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

**La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos,**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

**educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

### Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

#### Artículo 2

1. Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

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

#### Artículo 228

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

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

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

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

**5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

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

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

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones "voto", "vota", "votar", "sufragio", "sufragar", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

**Artículo 3.-** Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

**Artículo 4.-** Tendrá carácter institucional el uso que entes públicos, partidos políticos y servidores públicos hagan de los portales de Internet, con la fotografía y nombre de dichos servidores para fines informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas, siempre y cuando en su uso no se incurra en alguno de los supuestos a que se refieren los incisos b) al h) del artículo 2 del presente Reglamento.

**Artículo 5.-** La difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos no se considerará violatoria del artículo 2 del presente Reglamento, siempre y

**cuando respete los límites señalados en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

**Artículo 6.-** Con independencia del inicio o no de algún procedimiento sancionador por la contravención a disposiciones de orden electoral, el Instituto Federal Electoral analizará y determinará en cada caso, si resulta procedente dar vista o presentar denuncia ante las autoridades competentes, cuando tenga conocimiento de posibles delitos o faltas en materia de responsabilidades políticas o administrativas.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral podrá dar vista al partido político que corresponda para que, en su caso, deslinde las responsabilidades partidarias que procedan.

**Artículo 7.-** Fuera de los procesos electorales el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones contenidas en el artículo 2 del presente Reglamento a través del procedimiento sancionador ordinario regulado en el Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, y se observará en todo caso el siguiente procedimiento:

a) Al recibir la queja o denuncia, el Secretario del Consejo, previo análisis de la misma y de ser procedente, integrará un expediente que será remitido a las autoridades competentes con todos los elementos con que cuente, para que en su caso se finquen las responsabilidades administrativas, políticas o penales a que haya lugar.

b) Si la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva lo conducente en el plazo que señala la ley.

c) Asimismo, el Instituto previa sustanciación del procedimiento administrativo sancionador definirá la posible responsabilidad de algún partido político o particular en la comisión de la falta señalada en el presente artículo y aplicará, en su caso, las sanciones que correspondan.

d) Cuando durante la sustanciación de una investigación se advierta la probable participación de algún partido político, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 363, párrafo 4 del código de la materia.

**Artículo 8.-** Además de los actos procesales señalados en los incisos a) al d) del artículo 7, del presente Reglamento, el Consejo General determinará, en su caso, respecto de todos los apartados del artículo 2 de este ordenamiento, sobre la configuración de los actos anticipados de precampaña o campaña, realizados por sí, o por interpósita persona, pagados con recursos privados o públicos, o convenidos con medios de comunicación social, con las consecuencias del caso consistentes en amonestación pública, multa o, inclusive la negativa a registrar como candidato al aspirante que haya violado las disposiciones normativas que al efecto se regulan.

**Artículo 9.-** Durante el proceso electoral, el Instituto Federal Electoral conocerá de los asuntos contrarios al presente Reglamento a través del procedimiento especial sancionador, con la posible aplicación de las medidas cautelares que señala el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin menoscabo de las vistas que puedan realizarse por presunta responsabilidad administrativa, penal o política del propio servidor. Asimismo, la Secretaría General procederá en términos del artículo 371, párrafo 2 del Código de la materia, a fin de que los casos materia del presente Reglamento, sean resueltos por el Consejo General.

**Artículo 10.-** Lo no previsto en el presente Reglamento será resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con la normatividad electoral federal vigente.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### **Criterios sostenidos en sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno al artículo 134 Constitucional:**

#### **I. SUJETOS OBLIGADOS POR LAS NORMAS DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL**

Los sujetos obligados a lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, son los integrantes de:

1. Los poderes públicos. Se contemplan expresamente los poderes ejecutivos (Presidente y Gobernadores), legislativos (Cámaras y Congresos) y judiciales, tanto federales como de cada Estado;

1.1. Los legisladores (federales y estatales) están incluidos en los sujetos obligados a respetar los límites establecidos en el artículo 134 relativos a la difusión de la propaganda gubernamental (SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, 145/2009 y SUP-RAP-159/2009)

1.2. Los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental (SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-145/2009, SUP-RAP-159/2009).

1.3. El Presidente de la República está obligado a respetar los límites previstos en el artículo 134 constitucional en cuanto a la difusión de la propaganda gubernamental (SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010, acumulados).

2. Los órganos autónomos. Por ejemplo: el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral y sus equivalentes, si los hubiera, en los Estados;

3. Las dependencias y entidades de la administración pública. Entendiéndose por éstas, a las secretarías, institutos, oficinas y demás organizaciones de la administración pública federal estatal o municipal, y

4. Cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, entendiendo por "ente", cualquier organización o entidad estatal, por ejemplo una empresa de participación estatal mayoritaria (SUP-RAP-147/2008, SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008, SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009 y SUP-RAP-23/2009 y acumulado, SUP-RAP-34/2009).

## **II. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**

1. Las referencias a distintos programas gubernamentales contenidos en el portal institucional de Internet de cualquier órgano de gobierno, no vulneran las normas electorales (SUP-RAP-150/2009).
2. Los conceptos de propaganda gubernamental y propaganda institucional tienen el mismo significado (SUP-JRC-210-2010).
3. Propaganda gubernamental es el proceso de información respecto a los servicios públicos y programas sociales por parte de los entes públicos responsables de su prestación (SUP-RAP-117/2010 y acumulados).
4. Para acreditar la propaganda gubernamental durante el proceso electoral debe acudirse a su contenido y no al mecanismo de difusión (SUP-RAP-119/2010 y acumulados).
5. La inducción al voto a través de la propaganda con referencia a programas sociales, transgrede la normativa constitucional y legal (SUP-RAP-103/2009).
6. Mientras no incluya logotipos ni referencias a los gobiernos de cualquier orden o nivel, puede difundirse en el periodo vedado para la propaganda gubernamental, comprendido en los tiempos de las campañas federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva: La propaganda gubernamental que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con el país, divulgue los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, de educación para el pago de impuestos, educación a la población en materia económica, relacionadas con el censo general de la población, o de promoción de eventos deportivos o festejos nacionales (SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2011).

## **III. PROMOCIÓN PERSONALIZADA**

1. El solo hecho de que la propaganda institucional contenga el nombre e imagen del servidor público no constituye propaganda personalizada (SUP-RAP-49/2009, SUP-RAP-64/2009, SUP-RAP-72/2009, SUP-RAP-71/2009 y SUP-RAP-96/2009).
2. La promoción personalizada se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, al servidor público (SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-150/2009).
3. La promoción personalizada se actualiza cuando la propaganda tienda a promocionar al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales (SUP-RAP-43/2009).

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

4. La promoción personalizada del servidor público se actualiza al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto (se trate del propio servidor, de un tercero o de un partido político), o al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales. (SUP-RAP-43/2009).
5. La promoción personalizada no se actualiza por la sola publicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de los actos en que participó el servidor público (SUP-RAP-69/2009).
6. La utilización de los recursos públicos para que los servidores públicos realicen propaganda no institucional y que tenga carácter de promoción personalizada constituye una violación a la normatividad electoral (SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008).
6. La simple circunstancia de que en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos, no es suficiente para acreditar el uso de los medios de comunicación para hacerse promoción de manera personal y directa (SUP-RAP-69/2009, SUP-RAP-106/2009).
7. La incorporación de fotografías o el nombre de algún servidor público en los portales de internet institucionales no constituye promoción personalizada si es de carácter meramente informativo (SUP-RAP-67/2009, SUP-RAP-150/2009 y SUP-RAP-271/2009).
8. Las declaraciones de funcionarios públicos deben analizarse en el contexto en que se pronuncian, para determinar si infringen las reglas que las regulan (SUP-RAP-25/2009, SUP-RAP-72/2009).
9. La prohibición establecida en el artículo 134 constitucional no impide que los funcionarios dejen de realizar sus tareas como servidores públicos, como participar activamente en la entrega de bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda (SUP-RAP-106/2009, SUP-JRC-273-2010 y acumulados).
10. En cuanto a la presencia en actos públicos de los servidores públicos se ha sostenido lo siguiente:
  - 10.1. La sola presencia de los servidores públicos en actos proselitistas en apoyo a candidatos a cargos de elección popular no infringe lo dispuesto en el artículo 134 (SUP-JRC-162/2008).
  - 10.2. Los funcionarios públicos no están impedidos para asistir a los actos proselitistas en días inhábiles (SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008).
  - 10.3. La participación activa de servidores públicos en actos proselitistas, celebrados en días inhábiles, tiene sustento en las libertades de expresión, reunión y asociación (SUP-RAP-75-2010).
  - 10.4. La participación de servidores públicos en actos de carácter gubernamental no vulnera los principios tutelados en el artículo 134 constitucional (SUP-RAP-69/2009, SUP-RAP-106/2009).
  - 10.5. Una participación activa del servidor público, mediante la realización de movimientos corporales que en forma inequívoca se tradujeron en un apoyo explícito para el candidato, es violatoria a la normativa electoral (SUP-RAP-74/2008 y 75/2008).

#### **IV. INFORMES DE LABORES**

1. Los legisladores pueden difundir sus informes de actividades a través de promocionales de radio y televisión, a excepción del período comprendido por campañas electorales (75 y 82/2002, 87/2009 y 89/2009).
2. Es lícito que el contenido del informe de labores de los legisladores coincida con las propuestas y programa del partido al que pertenecen (RAP-75 y 82/2002 y 87/2009).
3. Es aceptable que los legisladores utilicen ¿para presentar su informe? el emblema, denominación o logotipo del partido que los propuso (SUP-RAP-75 y 82/2002 y 87/2009).
4. Para analizar la difusión de los informes de labores hay que tomar en cuenta los siguientes elementos:
  - a) Sujeto: se realice únicamente por conducto de un servidor público;
  - b) Contenido: se limite en dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de las actividades del servidor público;
  - c) Temporalidad: no se realice dentro del periodo de campaña y precampaña;
  - d) Finalidad: que el contenido no incite de manera directa o indirecta la obtención del voto a favor de algún partido político.

#### **V. TEMPORALIDAD**

1. La propaganda puede realizarse en todo momento y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales, por lo es permanente la posibilidad de incurrir en violaciones a las normas que la regulan y, por tanto, esos actos son susceptibles de revisión en cualquier momento (SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008 y SUP-RAP-213/2008).
2. La difusión de propaganda gubernamental está sujeta a una prohibición de temporalidad determinada desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral (SUP-JRC-210/2010, SUP-AG-45/2010).

#### **VI. COMPETENCIA**

1. El contenido del artículo 134 constitucional se refiere a diversas materias y, en lo relacionado con la materia electoral, involucra distintos órdenes de gobierno: tanto federal como local. Por lo tanto, un acto puede vulnerar varias prohibiciones o mandatos contemplados en dicho precepto que, a su vez, puede implicar vulneración simultánea de diversas normas y, según ámbitos de competencia de que se traten, involucrar atribuciones de distintas autoridades (SUP-RAP-23/2010).



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

2. Al Instituto Federal Electoral le corresponde conocer de cualquier propaganda que utilicen los servidores públicos con el objeto de promocionar su imagen con fines electorales, toda vez que podría traducirse en actos anticipados de precampaña o campaña que pudieran vulnerar el principio de equidad en la contienda. (SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008 y SUP-RAP-25/2009, SUP-RAP-106/2009).

3. Las reglas o bases generales sobre la competencia del IFE fueron establecidos en las sentencias SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-12/2010, SUP-RAP-23/2010 y SUP-RAP-55/2010 y son las siguientes:

a) El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.

b) Las infracciones deberán referirse directamente a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que, por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

c) Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

d) La competencia es exclusiva del Instituto Federal Electoral tratándose de propaganda transmitida en la radio o en televisión que pudiera vulnerar el artículo 134 constitucional. .

e) Excepcionalmente, el Instituto Federal Electoral podrá conocer de las infracciones a las normas establecidas en el artículo 134 citado, por propaganda que incida en procesos electorales de los Estados, Municipios o del Distrito Federal, si existe convenio debidamente celebrado para encargarse de la organización de esa clase de comicios.

4. Cuando la propaganda del servidor público en cuestión no esté relacionada con ninguna elección y no se puede identificar el cargo de elección popular para el cual se promueva, el IFE es el competente para conocer el caso (SUP-RAP-23/2010).

5. El Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos que se inicen por violación a lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con independencia de que incida o no en un proceso electoral federal (SUP-RAP-24/2011).

6. Corresponde a las autoridades electorales administrativas locales conocer de las quejas o denuncias por violación al artículo 134 constitucional que solamente puedan influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos en el ámbito local o que pueda afectar la contienda en una entidad federativa (SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011, SUP-JRC-7/2011).

## **VII. RÉGIMEN DE SANCIONES**

1. El procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas relacionadas con la difusión de propaganda electoral o política en medios de comunicación social, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal. (SUP-RAP-58/2008, SUP-RAP-64/2008).

2. Para que el Instituto Federal Electoral inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público por las conductas que pudieran constituir infracción a lo previsto en el artículo 134 constitucional, previamente, debe verificar que se colman los siguientes requisitos:

- a. que se está en presencia de propaganda política o electoral;
- b. que dicha propaganda implica la promoción personal del servidor público;
- c. que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134, párrafos séptimo y octavo constitucional, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público (SUP-RAP-173/2008).

3. El Secretario Ejecutivo del IFE no puede y no debe emplazar a los servidores en automático, sino que debe llevar a cabo un análisis previo para determinar si en el particular está en presencia de una violación a la Constitución o a la ley (SUP-RAP-173/2008).

4. Las formalidades esenciales para el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- a) Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral;
- b) De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y
- c) Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral (SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011, SUP-JRC-7/2011).

5. Pueden desecharse las quejas o denuncias ausencia de pruebas, pero no por la insuficiencia de éstas (SUP-RAP-102/2009).

6. Las autoridades y servidores públicos tienen el deber de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les soliciten los órganos del Instituto Federal Electoral (SUP-RAP-58/2009).



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Introducción

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 tuvo como uno de sus fines establecer un nuevo modelo de comunicación política, que asegurara mayor equidad de la contienda. Muchos de estos cambios fueron resultado de la experiencia electoral de 2006, principalmente el intento de regular la propaganda gubernamental para evitar la influencia indebida de los servidores públicos en las elecciones. En la propia descripción de motivos de la iniciativa de la reforma se expresó una necesidad de atender uno de los problemas más urgentes para el sistema electoral mexicano: “el uso y el abuso de los medios de comunicación”.

La reforma introdujo una prohibición de contratación de los tiempos en radio y televisión por los partidos, candidatos y particulares y estableció que el acceso de los partidos políticos a los espacios en radio y televisión se podrá hacer únicamente dentro de los tiempos que correspondan al Estado y su distribución será una competencia exclusiva del IFE.

Las nuevas reglas prohibieron la transmisión en los medios de comunicación social de la propaganda gubernamental federal, estatal y local, así como de cualquier otro ente público, durante las campañas electorales de todos los niveles y hasta que concluya la jornada electoral respectiva. Precisamente para hacer frente a los problemas relacionados con el uso de los recursos y propaganda públicos en las campañas, mediante la reforma de 2007 se adicionó el artículo 134 constitucional.

Después de la reforma, el legislador federal no creó una ley regulatoria que permitiera completar el marco normativo de la disposición contenida en el artículo 134 constitucional y solamente reguló algunos aspectos en los artículos 2 y 228 del COFIPE.

Dada la ausencia de una ley reglamentaria para este artículo, que establecería reglas claras de difusión de la propaganda gubernamental, más allá de lo regulado en materia electoral las limitaciones a la misma se encuentran establecidas en la jurisprudencia y criterios del TEPJF, así como en los reglamentos del IFE.

El presente trabajo pretende recoger los criterios más importantes del TEPJF aplicables a la difusión de la propaganda gubernamental por los servidores públicos de distintos niveles. Como el tema de los límites de la difusión de la propaganda gubernamental es muy amplio, el análisis fue dividido en secciones correspondientes a los distintos problemas que abarca.

## **SUJETOS OBLIGADOS POR LAS NORMAS DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL**

En el artículo 134 constitucional se prevé que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos públicos, deben aplicarlos con imparcialidad, respetando la equidad en la contienda electoral, y se les prohíbe difundir propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El artículo 134 constitucional, además de los mencionados poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, se refiere también a “cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno”. Sin embargo, en los ordenamientos que integran el sistema electoral federal no existe una descripción o caracterización de a que debe entenderse como ente público. En ausencia de tal definición, la Sala Superior, basándose en la doctrina del derecho administrativo, precisó que por “ente público” debe entenderse a “toda persona de derecho público, esto es, sujeta a uno o varios ordenamientos jurídicos, que además es creada por un acto del legislador, es decir, por una ley, que realizan funciones o actividades del Estado, con facultades de decisión y ejecución que pueden llegar a afectar unilateralmente a los particulares” (SUP-RAP-1669/2009).

De acuerdo al criterio de la Sala Superior, los servidores públicos que son sujetos obligados del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, son:

- los poderes públicos.
- los órganos autónomos.
- las dependencias y entidades de la administración pública.
- cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno (SUP-RAP-147/2008, SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008, SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-15/2009 y acumulado, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009 y SUP-RAP-23/2009 y acumulado, SUP-RAP-34/2009).

La Sala Superior ha interpretado los alcances de esta disposición en el siguiente sentido.

**- Los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental (SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-145/2009, SUP-RAP-159/2009).**

En las sentencias SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, 145/2009 y SUP-RAP-159/2009, relacionados con los informes de labores de los legisladores del PVEM y del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, respectivamente, la Sala Superior confirmó que los legisladores están incluidos entre los sujetos obligados a respetar los límites que el artículo 134 impone a la difusión de la propaganda gubernamental.

En la sentencia SUP-RAP-145/2009 el Tribunal definió a los grupos parlamentarios como entes públicos, tomando en cuenta que “éstos son las formas de organización que podrán adoptar los diputados y senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Diputados y en el Senado de la República, respectivamente, que la constitución de Grupos Parlamentarios de Diputados y Senadores se realiza en el marco del Poder Legislativo Federal, de modo que si bien estas figuras no constituyen por sí mismas el poder legislativo, lo cierto es que forman parte de aquél” (SUP-RAP-145/2009).

Por lo tanto, al considerar a los grupos parlamentarios como entes públicos y reconocer el derecho de los legisladores a emitir y difundir los informes de labores, la Sala Superior reforzó su criterio anterior y la obligación que tienen los legisladores a respetar los límites legales de la difusión de sus informes de labores en cualquier medio de comunicación, sosteniendo que, de lo contrario “se llegaría al absurdo de permitir que dichos grupos realizaran acciones de propaganda informativa durante el periodo de campaña, que dada su naturaleza y su vinculación directa con el instituto político que los postuló constituiría propaganda a favor de las fuerzas contendientes en el proceso electoral; situación que seguramente generaría una violación al principio de equidad en la contienda” (SUP-RAP-145/2009).

Esas sentencias fueron recogidas en la jurisprudencia 10/2009 con el rubro “GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL”.

**- El Presidente de la República está obligado a respetar los límites que el artículo 134 impone a la difusión de la propaganda gubernamental (SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010, acumulados).**

En verano de 2010, durante las campañas electorales y el mismo día de la jornada electoral en 15 entidades federativas, el Presidente de la República emitió, en diversos medios de comunicación, mensajes relacionados con tres temas: estrategia de seguridad del gobierno federal, medidas administrativas en materia de simplificación tributaria y el estado de empleos formales registrados en el IMSS. Después de conocer el caso, el CG IFE emitió la resolución que declaró fundada la queja sobre el primer mensaje e infundada respecto de los últimos dos. Esa resolución fue impugnada ante el TEPJF por el Presidente, el PAN y el PRI y está integrada en la sentencia SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010, acumulados.

Uno de los aspectos importantes del caso consistió en determinar si el Presidente se encuentra entre los sujetos obligados del artículo 134 constitucional, que prohíbe la difusión de la propaganda de los servidores públicos durante las campañas electorales.

Los magistrados partieron de un análisis de la reforma constitucional electoral de 2007, que estableció un nuevo modelo de comunicación, para impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación. La prohibición introducida por la reforma establecía que entre los sujetos obligados estaban incluidos “poderes federales” y “cualquier otro ente público”.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Según los magistrados, “uno de los sujetos que quedó vinculado a la observancia de dicha norma es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pues el estudio del proceso legislativo revela que la intensión del constituyente fue limitar la actuación de los gobernantes y las autoridades públicas en el proceso electoral, y de modo particular la difusión de propaganda gubernamental en la etapa de campaña y jornada electoral (...). La simple lectura de dicho precepto permite advertir que dicha norma está dirigida a toda propaganda gubernamental de los “poderes federales” y “cualquier otro ente público”, y en ambas categorías está incluido el Presidente de la República, por ser el titular del poder ejecutivo a nivel federal, conforme con lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución. Además, dicha norma no prevé alguna distinción o trato especial para el Presidente o para la difusión de la propaganda de la Presidencia de la República, por el contrario se refiere a los “poderes federales” y a “cualquier otro ente público”, con lo cual se incluye a cualquier sujeto que forme parte del gobierno. La anterior intelección, permite armonizar lo previsto en el artículo 41 constitucional con lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los Servidores Públicos, en donde no figura excepción o régimen de inviolabilidad alguno en relación con la responsabilidad administrativa electoral del Presidente de la República”.

Aunque el artículo 108, párrafo segundo de la CPEUM, establece que el Presidente de la República, en lo que dura su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, esto no significa que puede actuar por encima de la ley. La Sala Superior estimó que tomar un criterio diferente significaría poner al Presidente en un orden supraconstitucional, por encima del orden constitucional y legal. Los magistrados subrayaron que todos los servidores públicos protestan respetar la Constitución y las leyes que de ella emanen, por lo que las reglas incluidas en el artículo 134 de la misma obligan a todos los servidores públicos, sin excepción.

Los magistrados de la Sala Superior determinaron la responsabilidad del Presidente por infringir la prohibición constitucional de difundir la propaganda gubernamental durante las campañas electorales, por lo que confirmó el acuerdo del CG IFE en lo tocante al mensaje sobre la estrategia de seguridad del gobierno federal y, al mismo tiempo, modificó la resolución a efecto de que se declare fundada la queja respecto de los mensajes sobre las medidas administrativas en materia de simplificación tributaria y el estado de empleos formales registrados en el IMSS.

## **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**

En el caso de la difusión del Quinto Informe de Gobierno del gobernador del Estado de Hidalgo (SUP-JRC-210/2010) la Sala Superior analizó el concepto de propaganda gubernamental. La actora alegaba una determinación equivocada del Tribunal Electoral de Hidalgo, quien estimó que en el caso del informe de gobierno presentado por el Gobernador se trató de propaganda institucional, considerándola como distinta a la gubernamental, siendo que esa distinción se basó en una regulación federal (Reglamento Interno del IFE) inaplicable a los procesos electorales estatales.

Después de analizar la legislación federal y local aplicable al caso, así como la situación político-electoral en los tiempos de difusión del informe (ausencia del proceso electoral federal), la Sala Superior concluyó que, efectivamente, en la normativa estatal “no se aprecia disposición o referencia alguna que sirva para conceptualizar de manera diferente a las propagandas señaladas, ni mucho menos para encuadrar a los informes de gobierno dentro de una categoría específica y distinta a la gubernamental, entendida ésta en sentido amplio”. Por lo tanto, se estimó que en el caso del informe del gobernador de Hidalgo era aplicable dispuesto en los artículos 24, fracción II, párrafo octavo, y 157 de la Constitución estatal, que regulan la difusión de la propaganda gubernamental, limitan sus contenidos y establecen la prohibición de su transmisión durante las campañas electorales.

En el SUP-RAP-119/2010 se impugnó la resolución del Consejo General del IFE relacionada con los procedimientos especiales sancionadores por los mensajes del titular del Ejecutivo Federal, mediante el sistema denominado “Cadena nacional” dirigió un comunicado a la Nación. Después de analizar los hechos la Sala Superior determinó que, para que la propaganda gubernamental resulte violatoria de la normatividad electoral, como lo es la prohibición de difundir durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, no se requiere que éste sea difundida por un medio específico, sino que basta que se trate de un mensaje de cuyo contenido se advierta la finalidad de obtener adeptos o aprobación en la forma de Gobierno.

- **Propaganda gubernamental sobre programas sociales**

En la sentencia SUP-RAP-103/2009 la Sala Superior tuvo valoró los contenidos de la propaganda política partidista del PAN, que aludía al Presidente de la República y a los programas sociales de gobierno.

En sentencias anteriores SUP-RAP-15/2009, SUP-RAP-21/2009, SUP-RAP-22/2009) de las que derivó la jurisprudencia 2/2009 (con el rubro “PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL”), la Sala Superior estableció el criterio según el cual los partidos políticos podían utilizar en sus mensajes los programas de gobierno, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Sin embargo, existen excepciones de esa regla, cuando se rebasa el límite de la libertad de

expresión, se afectan derechos de terceros o se transgreden otros valores esenciales de la democracia. En dicho precedente se estableció una importante precisión de esa regla.

El contenido externo del díptico, es el siguiente:

- Para beneficio de las micro, pequeñas y medianas empresas se canalizarán **165,000 millones de pesos de crédito, para detonar el financiamiento al sector productivo y así generar más empleos.**



- En el Gobierno de Felipe Calderón son cerca de 27.5 millones de mexicanos los que se encuentran afiliados al Seguro Popular, por lo que **la enfermedad ya no representará un gasto que afecte la economía familiar.**



- El gobierno del Presidente Calderón, con una inversión de **9,300 millones de pesos en el programa 70 y Más, mejora el ingreso de las familias que menos tienen para que su economía no se vea afectada.**



- Con el apoyo a 25 millones de mexicanos mediante el Programa Oportunidades, se fortalece su economía familiar evitando que la crisis económica mundial afecté lo menos posible a los mexicanos.

El Presidente Calderón ha demostrado que le apuesta al desarrollo de México y envió al Congreso de la Unión un paquete de reformas legales que impulsen el crecimiento y el empleo en nuestro país, es tiempo que exijamos a nuestros gobernantes que se olviden de siglas de partido y no le apuesten al fracaso del gobierno, porque **si pierde el gobierno perdemos los mexicanos.**

Únete a los que queremos lo mejor para México, visita:

[www.redesenaccion.com.mx](http://www.redesenaccion.com.mx)

Invita a tu familia y amigos



**MÉXICO  
PREPARADO  
PARA CRECER**

**El Presidente Felipe Calderón está tomando acciones para combatir la crisis financiera mundial.**

Hoy los mexicanos podemos estar seguros de que no habrá crisis como la de 1994, porque no dependemos del crédito externo.

Mientras los Bancos en otros países están cortando el crédito e incluso se declaran en quiebra, **en México la fortaleza de la Banca se observa y siguen otorgando créditos a personas y empresas.**

Las acciones del Presidente Calderón estimulan el crecimiento económico y el empleo con instrumentos y políticas, soportados gracias a las finanzas públicas mexicanas sanas.



La parte interna del díptico:

**COMO ESTAMOS ENFRENTANDO LA CRISIS**

● Ante la crisis económica mundial, el **Presidente Calderón propone aumentar el gasto público y generar nuevos empleos**, para que las empresas existentes mantengan sus fuentes de trabajo y la crisis afecte lo menos posible a las familias mexicanas.



● **A mejor infraestructura mayores inversiones.** Durante 2009 se dispone invertir 10 mil 700 millones de pesos en infraestructura carretera adicional, para elevar la competitividad de nuestra economía.



● **Con mayor educación, mejores salarios.** Se destinarán 6,000 millones de pesos adicionales, para construir bachilleratos y universidades tecnológicas, para que nuestros niños y jóvenes estén mejor preparados.



● **Con una población saludable, una economía fuerte.** Se están invirtiendo 4,500 millones de pesos más, para construir clínicas y hospitales que nos permitan que todos los mexicanos tengamos acceso a los sistemas de salud.



● Con una inversión de 5,750 millones de pesos en infraestructura agropecuaria, se busca **que el campo siga siendo fuente de ingresos** para las familias y no tengan que emigrar a las grandes ciudades.



● Para incentivar el crecimiento económico en México y producir gasolina para nuestro consumo, el Gobierno del Presidente Calderón construirá **una nueva refinería** que será la primera que se construya en México en **casi 30 años.**



● Con el Apoyo Alimentario Vivir Mejor del Gobierno Federal, se beneficia a 5.28 millones de familias evitando que caigan en pobreza.



Al respecto, el partido actor, el PRI, se quejó, entre otras cosas, por un díptico publicado por el PAN, en el que se aludió al Presidente de la República y su gestión relacionada con las medidas en contra de la crisis económica y donde se incluye la frase “si pierde el gobierno perdemos los mexicanos”, solicitando a la ciudadanía y a los legisladores respaldar la labor del Presidente.

La Sala Superior sostuvo que, si bien es cierto que los partidos políticos pueden utilizar los programas sociales para contribuir al debate público y para dar a conocer a los votantes los logros de sus gobiernos, estos mensajes no deben contener elementos que condicionan o inducen de algún modo el voto ciudadano a un beneficio que se oferta o para evitar un posible perjuicio.

Dicha restricción se basa en la necesidad de proteger el derecho fundamental, al sufragio libre, secreto, directo, personal e intransferible. La prohibición de inducir al voto a través de la propaganda con referencia a programas sociales pretende asegurar que los electores ejerzan el derecho de voto en forma libre y con base en una adecuada reflexión de la política de su preferencia.

Otro caso importante que permitió delimitar los contenidos permitidos para los mensajes de propaganda gubernamental fue el SUP-RAP-150/2009. En abril de 2009 el PRI presentó denuncia ante el IFE contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa, por su indebida promoción personal a través de la página de *Internet*: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx), en la que se

incluía referencias a programas sociales y obras de gobierno realizadas por Felipe Calderón Hinojosa. El Secretario Ejecutivo del Consejo General del IFE desechó la denuncia, por lo que el partido actor presentó un recurso de apelación ante la Sala Superior del TEPJF.

En ese caso la Sala Superior determinó que la inclusión de la información sobre los programas gubernamentales en un sitio de Internet de un órgano de gobierno no vulneran la normatividad electoral, mientras “tienen un carácter informativo, que incide en aquellos ciudadanos que tienen un interés por conocer o ser beneficiarios de algunos de los programas sociales del gobierno federal, en su calidad de administrador de la función pública”.

Según el TEPJF, la referencia a los programas sociales en un sitio de gobierno no constituye una transgresión de la ley, cuando realiza el derecho de la ciudadanía a recibir información a efecto de conocer o poder ser beneficiarios de tales programas. Además, los artículos 3, 4, 7 y 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponen que los órganos de gobierno tienen la obligación de poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la información relativa a “las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos” y el “diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio”.

Posteriormente, en la sentencia SUP-RAP-117/2010, el TEPJF analizó la resolución en la cual el Consejo General del IFE amonestó públicamente a cincuenta y cuatro concesionarios y permisionarios de radio y televisión, por la pretendida difusión ilícita de dos promocionales del gobierno federal, durante la etapa de campañas electorales. En ese caso, la Sala Superior precisó que la propaganda gubernamental tiene como propósito informar a la sociedad sobre las reglas y lineamientos de las políticas, programas y acciones de desarrollo social (conforme con lo previsto en el artículo 57 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social), por lo que se trata de un proceso de información sobre las características, finalidades y maneras de acceder a los programas sociales de gobierno. Por lo tanto, la Sala consideró que difundir tal información es una obligación de los entes públicos encargados de prestación de los servicios sociales.

- **Excepciones a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental en tiempos de campaña**

El artículo 134 constitucional contiene una limitación respecto del contenido de los mensajes de propaganda gubernamental, pues establece que ésta no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público y de que la misma deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Asimismo, el Apartado C del artículo 41 de la CPEUM, al lado de la prohibición de la difusión de la propaganda gubernamental en los tiempos de las campañas federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva, establece las excepciones, que incluyen las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las

necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Sin embargo, definir de manera específica y en casos concretos cuando un mensaje particular cumple con lo establecido a nivel constitucional no es fácil ni claro, por lo que la Sala superior del TEPJF estableció una serie de criterios relativos a la propaganda gubernamental.

En la sentencia emitida el expediente SUP-RAP-57/2010, promovido por el PANAL en contra del Acuerdo CG155/2010, mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental para los procesos electorales de 2010, se consideró permitida:

- La propaganda para la asistencia pública emitida por la “Lotería Nacional” y “Pronósticos para la Asistencia Pública”, siempre que no contenga logotipos ni referencias al gobierno federal ni de algún otro gobierno, por considerar que se trata de publicidad vinculada a la salud.
- La promoción nacional de México o de centros turísticos del país, incluyendo la campaña “Vive México” emitida por el Consejo de Promoción Turística de México, la cual no puede tener logotipos o referencias a los gobiernos federal, estatal, municipal o delegacional, por estimarse que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con el país.
- Las campañas de educación para el pago de impuestos, a través del Servicio de Administración Tributaria y de los órganos de finanzas de las entidades federativas en el marco de un “programa nacional de cultura contributiva” que sustente el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales, en la que puede utilizarse el logotipo del Servicio de Administración Tributaria y/o de los órganos de finanzas de las entidades federativas que correspondan, no así, referencias o logotipos de cualquier nivel de gobierno, como tampoco a logros ni planes de programas sociales específicos o de obra pública.
- Las campañas de comunicación social del Banco de México cuyo contenido sea exclusivamente educativo, siempre y cuando no incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal o haga mención de los logros de la institución o de alguna otra, al considerarse que las campañas permanentes del Banco de México en cumplimiento de sus funciones, persigue fines informativos y de orientación social, que brindan educación a la población en materia económica.
- Las campañas de comunicación social que en relación al levantamiento del “Censo General de Población 2010” difunda el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con el objeto de no obstaculizar las tareas derivadas de su levantamiento, concientizar a la población sobre la importancia de su participación y mantenerlos informados sobre las acciones que lleve a cabo el mencionado Instituto, sin poder incluir referencias o logotipos de ningún nivel de gobierno o hacer mención a logros de la institución o de alguna otra.
- Relativa a los “Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución” a conmemorarse en el año dos mil diez, la cual debe tener carácter absolutamente institucional, y por tanto, no podrá contener logotipos, slogans o cualquier tipo de referencias de los gobiernos de cualquier nivel, ni elementos de propaganda personalizada de servidores públicos, por considerarse que promueve el amor a la Patria.
- En lo tocante a la emisión radiofónica denominada “La Hora Nacional”, se especifica que durante su transmisión deberá suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

de cualquier ente público; amén de que tampoco podrán difundirse en dicho espacio slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, ni difundirse elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Después de estudiar los supuestos contenidos en el Acuerdo combatido y analizar los conceptos de servicios de salud y educación, así como las funciones de las entidades públicas mencionadas, la Sala Superior estimó que permitir la difusión de las campañas descritas no es violatorio a la Constitución, al determinar que los mensajes, bajo ningún concepto, pueden incluir logotipos ni referencias a los gobiernos de cualquier orden o nivel, difundir los programas gubernamentales o promocionar la figura personalizada de servidores públicos. Además, la Sala superior del TEPJF determinó que no se puede considerar que "la permisión de difundir la publicidad de los supracitados organismos durante las campañas electorales, *per se*, vulnera los principios de imparcialidad y equidad rectores de la materia electoral".

En otro asunto relacionado con la difusión de la propaganda gubernamental, resuelto en las sentencias SUP-RAP-123/2011 y 124/2011, el TEPJF permitió la difusión de la campaña publicitaria del IFAI para difundir los derechos de acceso a la información y protección de datos personales durante el transcurso de las campañas electorales de 2011. En una sentencia muy debatida y adoptada por mayoría de 4 votos contra 3, la mayoría de los magistrados consideraron que la campaña publicitaria del IFAI encuadra dentro de las excepciones establecidas en la Constitución, por tener carácter educativo y que no afecta la equidad de las contiendas locales, aunque decidieron modificar el acuerdo del IFE, ya que éste consideraba la propaganda en cuestión como una excepción más, adicional a las ya previstas.

Esos criterios fueron recogidos en la jurisprudencia 18/2011 con el rubro "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD".

De manera similar, en el caso de la publicidad de los "XVI Juegos Panamericanos Guadalajara 2011" en Michoacán durante la campaña electoral, el TEPJF revocó el acuerdo del CG IFE en el cual no se autorizaba la transmisión de dicha propaganda (SUP-RAP-474/2011). Los magistrados consideraron que la naturaleza de esos anuncios, la promoción del deporte, es parte de las tareas educativas del Estado y por lo tanto cabe dentro de las excepciones establecidas en la Constitución. Asimismo, subrayaron que dicha publicidad no puede contener imágenes ni nombres de funcionarios, como lo prohíbe la Carta Magna.

## PROMOCIÓN PERSONALIZADA

La Sala Superior del Tribunal Electoral ha abordado el tema de promoción personalizada en 13 recursos de apelación.<sup>1</sup> Las cuestiones sobre las que se ha pronunciado versan acerca de los hechos que constituyen la propaganda personalizada; los hechos que no actualizan la propaganda personalizada; y sobre el análisis del contexto en que se emite y los efectos que tiene la normatividad en este tema respecto de las tareas de los funcionarios públicos.

- **Los hechos que constituyen la propaganda personalizada.**

La Sala Superior ha considerado que la *promoción*, velada o explícita del servidor público, constituyen promoción personalizada, pues estima que la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos como propaganda personalizada afecta directamente la equidad, por lo que deben prohibirse (SUP-RAP-43/2009).

La Sala Superior considero que es cierto que no toda la propaganda institucional que utilice imágenes o nombres de servidores públicos vulnera la normatividad aplicable, pues deben analizarse sus elementos para determinar si se vulneran o no los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales. La propaganda, debe implicar intrínsecamente la *promoción a favor o en contra de alguno de los sujetos involucrados en un proceso electoral*. Además existe entonces una diferencia entre los hechos de promoción personalizada y los hechos meramente informativos, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas, como situar una fotografía de un servidor público en un portal de internet de un partido político atendiendo a estos fines (SUP-RAP-43/2009).

Los hechos que configuran la promoción personalizada son aquellos que utilizan el nombre, silueta, fotografía, imagen o voz de un servidor público o símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conducen a relacionar la propaganda con el servidor público; las distintas voces relacionadas con el voto o que sean similares y puedan vincularse a las distintas etapas del proceso electoral, pero también los mensajes que busquen obtener el voto a favor de un servidor público o un tercero o algún partido político, aspirante, precandidato o candidato. Del mismo modo, las menciones de los servidores públicos que los relacionen a cargos de elección popular o de las fechas de cualquier fecha de proceso electoral, así como el resto de mensajes que pudieran influir en las preferencias electorales de los ciudadanos (SUP-RAP-43/2009).

Los actos y hechos considerados por la Sala Superior contemplan todos los que pudieran relacionarse con las elecciones y todos los que de alguna manera se encaminaran a identificar, tanto las funciones realizadas como los actos llevados a cabo por los funcionarios públicos, con los distintos cargos de elección popular o los actores relacionados con estos cargos.

---

<sup>1</sup> La doctrina de la Sala Superior de los SUP-RAP's: 25/2009, 43/2009, 49/2009, 64/2009, 67/2009, 69/2009, 71/2009, 72/2009, 96/2009, 106/2009, 150/2009, 271/2009, 273/2009. Algunas sentencias aparecen en más de un supuesto fáctico.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

De acuerdo con el criterio de la Sala Superior, el uso de los medios del Estado y la información de las funciones públicas a la ciudadanía, debe estar siempre desvinculado de los procesos electorales. El uso de la difusión institucional sólo puede utilizarse para educar y orientar a la sociedad para que tengan el conocimiento de lo que los representantes y los funcionarios públicos hacen como parte de sus obligaciones con la sociedad. Se privilegia solamente el material que sea informativo, cercano a la idea de la rendición de cuentas y se prohíbe todo aquél que se aleje de esta idea y se utilice con fines electorales (a través de la promoción personalizada de cualquier servidor público).

De esta manera la Sala Superior reconoce una característica esencial para que la propaganda se considere como promoción personalizada y vulnere la normatividad aplicable: la propaganda deberá promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución *y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales* (SUP-RAP-43/2007).

La primera sentencia en la que se analizaron las reglas de la denominada “promoción personalizada” (SUP-RAP-43/2009) fue dictada con motivo del recurso de apelación interpuesto por el PRI en Tabasco, en contra del acuerdo de desechamiento emitido por el Secretario del Consejo General del IFE relativo a la denuncia presentada en contra del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Jalpa de Méndez, Tabasco, por la realización de supuestos actos de promoción personal, consistentes en inclusión del nombre del servidor público, imágenes, cargo público desempeñado, color del Partido de la Revolución Democrática y su currículum en el sitio de Internet del Ayuntamiento. En la sentencia se sostiene que al publicitar a la persona a través de medios institucionales, en lugar de publicitar e informar sobre la institución misma, se afecta el principio de imparcialidad, pues se favorece al funcionario con intenciones político-electorales, en lugar de encausarse por fines meramente informativos, por lo que se vulneraba el artículo 134 constitucional.

En este caso, también se consideró en cuenta el currículum del servidor público, pues se alegaba que había realizado la promoción personalizada, y se consideró que en este caso sí se había hecho de esta manera al intentar mostrar lo que había realizado por sí mismo y no como parte del gobierno a través del portal del ayuntamiento correspondiente.

En la segunda sentencia se respalda el criterio sobre las reglas establecidas en el SUP-RAP-43/2009. En ese caso (SUP-RAP-150/2009), el PRI promovió el recurso en contra del desechamiento emitido por el Secretario del Consejo General del IFE relativo a la denuncia presentada en contra del Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, por su indebida promoción personal a través de la página de Internet: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx). La Sala Superior consideró que en el particular se trataba del cumplimiento de los deberes de transparencia del Presidente, ya que los contenidos de los mensajes pretendían transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos. En esa sentencia el TEPJF enfatizó en la distinción y, al mismo tiempo, la relación existente entre la promoción personalizada con los actos que se alejan de la información o la simple comunicación y se utilizan para favorecer políticamente al servidor público de

cara a una contienda electoral. De esta manera se reiteró la característica esencial constitutiva de la promoción personalizada mencionada.

- **Los hechos que no actualizan la propaganda personalizada.**

La Sala Superior ha considerado que el mero hecho de que la propaganda institucional tenga el nombre e imagen del servidor público no es suficiente para que se presente la figura de la promoción personalizada (SUP-RAP-49/2009). En este sentido, se estableció que el simple hecho de la imagen publicitada tenía un carácter informativo que no contaba con elementos que estuvieran encaminados a impactar la equidad de la contienda electoral. En este tipo de hechos, el tipo de propaganda quedaba contemplada dentro de la propaganda institucional, que era permitida por la normatividad aplicable.

Posteriormente, la Sala Superior también consideró que publicar notas informativas en medios de comunicación en las que se estableciera que el servidor público participado, no era un hecho que por sí mismo configurara la promoción personalizada (SUP-RAP-69/2009). En este caso, relativo a la denuncia en contra de Javier Duarte de Ochoa, Secretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz por la indebida promoción de imagen como por actos anticipados de precampaña, consistentes en impresión de distintas notas periodísticas. Según la Sala Superior, ante los actos realizados por el funcionario público, el vínculo que se requería entre las expresiones que el funcionario había realizado y el objetivo de obtener el respaldo de la ciudadanía no estaba presente. Esto, porque el simple hecho de que las actividades del funcionario hubieran sido cubiertas por diarios de circulación local no aportaba elementos que mostraran un impacto en la contienda electoral.

Es por esta razón que el nombre y la imagen de un servidor en los medios de comunicación no es automáticamente un hecho que muestre que los hechos se utilizaran para hacer la promoción personal y directa (SUP-RAP-69/2009). Esta determinación tomaba en cuenta principalmente que no se encontraran indicios de que se solicitara el voto de la ciudadanía a través de estos hechos.

El mismo criterio se reafirmó en la sentencia SUP-RAP-106/2009, en la que la Sala Superior analizó los hechos constituyentes supuestos actos anticipados de campaña y promoción indebida de un funcionario de gobierno de Veracruz.

En este caso, los hechos que se presentaron presentaban simplemente la cobertura que diversos medios de comunicación habían hecho a los actos a los que el servidor público había asistido, sin que se relacionaran necesariamente con la promoción o difusión de la imagen del servidor público, como se muestra a continuación:



En este tipo de supuestos fácticos, en los que no se configura la promoción personalizada, se reconoce el valor de la prohibición normativa, pero se advierte también que ésta no puede llevarse al extremo de que los servidores públicos se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, tal como participar en los eventos en que se haga entrega de bienes y servicios a la colectividad (SUP-RAP-106/2009). El balance debe hacerse entonces entre la intención de evitar que los servidores se beneficien por motivos electorales y la posibilidad que éstos tienen de aparecer en público ante quienes lo eligieron para ocupar el cargo (este criterio se siguió también en el SUP-RAP-271/2009).

La línea jurisprudencial del TEPJF se mantuvo en la posición de no considerar como promoción personalizada a los mensajes que fueran meramente informativos, tal como se muestra en el SUP-RAP-67/2009, donde se alegaba que las fotografías de algunos funcionarios presentadas en los portales de internet de instituciones del gobierno eran propaganda personalizada; estos fueron los promocionales:



En ese caso la Sala Superior determinó que no hubo violación de las normas contenidas en el artículo 134 constitucional. Los motivos principales de ese fallo fueron que la información que se contenía en esos portales no podía relacionarse con la materia electoral, que de ellos no se podía derivar la intención de solicitar el voto a favor de ningún funcionario y que las fotografías no estaban orientadas a generar impacto en la contienda electoral.

De la misma forma que el criterio anterior y sirviendo como contraste al primer supuesto fáctico (configuración de la propaganda personalizada) expuesto en la primera decisión analizada (SUP-RAP-43/2009), en que se consideró existía promoción personalizada tomando en cuenta el currículum del servidor público (entre otras cosas), está el SUP-RAP-150-2009, en donde se determinó que el currículum del Presidente Felipe Calderón en la página de la presidencia no era propaganda porque en realidad simplemente mostraba ante la sociedad en general su trayectoria personal, profesional y política como servidor público que ostentaba la presidencia.

La Sala Superior no encontró alguna finalidad política por parte del servidor público con respecto a la contienda electoral federal de 2009 y tampoco encontró que a través de esta información se beneficiara a algún partido político o candidato participante en el proceso electoral. Como en este caso no se podía establecer un vínculo entre la información del servidor con el hecho de invitar a votar por él mismo u otra fuerza política, no se podía considerar como promoción personalizada.

- **El contexto en que se emiten las declaraciones de funcionarios públicos.**

La importancia del contexto en las declaraciones de los funcionarios, es fundamental para evaluar las violaciones de la normativa aplicable a la propaganda institucional (SUP-RAP-25/2009 y SUP-RAP-72/2009).

En el primer caso, SUP-RAP-25/2009, se alegó que existía promoción personalizada por las expresiones difundidas por el Gobernador del Estado de Veracruz, así como por el impacto que estas declaraciones tuvieron en la promoción de candidatos a diputados federales de un partido a través de estas declaraciones, todo esto con fines electorales. En este caso, la autoridad analizó las pruebas aportadas, sin considerar que con ellas se estableciera la promoción personalizada, porque se habían realizado en un evento del gobierno del Estado, tendente a la entrega recepción de la Secretaría de Finanzas, es decir, en un acto que tenía un objeto distinto y desvinculado al proceso electoral federal en curso; esto es, una actividad propia del Ejecutivo del Estado.

En otro caso, SUP-RAP-72/2009, relacionado con la denuncia de promoción indebida de la obra de gobierno de Tabasco, así como sus programas sociales y acciones de gobierno a favor de un partido político, la Sala Superior sostuvo que, para determinar si las declaraciones de los funcionarios públicos constituyen una violación a la normativa electoral, es necesario analizarlas en contexto. Sólo de esta manera es posible apreciar el alcance de las declaraciones de los funcionarios públicos y poder evaluar de manera correcta si éstas intentan lograr algún posicionamiento político o alguna ventaja electoral.

En lo que respecta a las tareas de los funcionarios públicos, la Sala Superior ha sido clara al establecer que las prohibiciones establecidas con respecto a la promoción personalizada no deben extenderse para concebirlas como impedimentos para que los funcionarios cumplan su deber y realicen sus actividades frente a la sociedad. Esto se sostuvo en la sentencia SUP-RAP-106/2009, donde se consideró que la participación del funcionario público en la entrega de reconocimientos y su presencia en distintos eventos significaba el ejercicio de la posibilidad que los funcionarios tienen de aparecer en público ante quienes lo eligieron para ocupar el cargo (el criterio se sostuvo en el SUP-JRC-273-2010 y acumulados).

- **Presencia en actos públicos**

En las sentencias SUP-RAP-74/2008<sup>2</sup> y 75/2008<sup>3</sup> la Sala Superior del TEPJF se pronunció respecto de las limitaciones de la participación de los servidores públicos en los actos proselitistas y de la libertad de expresión de los mismos, en relación con los pronunciamientos a favor o en contra de algún candidato o partido, que consisten en lo siguiente:

- La investidura del funcionario existe durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos donde intervenga un funcionario público.
- El hecho de que la participación del funcionario público se hubiera realizado en domingo, no implicaba que por ser día inhábil, aquél se despojará de su investidura de servidor público, (en dichos casos como presidente municipal), ya que ésta se conserva en condiciones ordinarias, durante todo el periodo de su ejercicio.
- Lo anterior no se protege por el derecho de libertad de expresión contenida en el artículo sexto de la Constitución General de la República, toda vez que la misma no es ilimitada, sino que se encuentra restringida para no afectar los derechos de terceros y en el respeto y prevalencia de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.
- La limitación al ejercicio de libertad de expresión, consistente que los funcionarios públicos no participen en actos proselitistas durante el tiempo de su encargo, se justifica cuando con ella se trata de evitar que los servidores públicos generen presión o coacción a los electores, a efecto de preservar los principios establecidos para las elecciones libres, auténticas y periódicas.

---

<sup>2</sup> Partido Verde Ecologista de México en contra del Acuerdo CG179/2008, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se le impuso una multa por la existencia de la infracción administrativa atribuida a los partidos integrantes de la otrora coalición Alianza por México, consistente en la pretendida participación activa del Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, para favorecer al candidato a la Presidencia de la República de esa coalición.

<sup>3</sup> El Partido Verde Ecologista de México en contra del Acuerdo CG188/2008, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se le impuso una multa por realización de un acto proselitista consistente en el cierre de campaña del Candidato a la Diputación Federal por la Coalición "Alianza por México" Héctor Alonso Granados, en donde acudió a este evento el Presidente Municipal de Puebla Enrique Doger Guerrero.

## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

- Se justifica la limitación ya que el hecho de que un servidor público (presidente municipal, en dichos casos), hubiera estado presente en un evento proselitista, debido a las potestades administrativas inherentes a su cargo, le confiere una connotación propia a los actos que realiza en ejercicio de dicha libertad de expresión, que impactan en mayor grado en las condiciones democráticas de equidad de los comicios.
- Si en el acto de campaña electoral el servidor público tuvo una participación activa, mediante la realización de movimientos corporales que, atendiendo a sus circunstancias, en forma inequívoca se tradujeron en un apoyo explícito para el candidato, resulta inconcuso que se violaba la normativa electoral (SUP-RAP-74/2008 y 75/2008).

Esta es la fotografía de Héctor Agustín Murguía Lardizábal, Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua con el candidato *Roberto Madrazo Pintado* que se ofreció en el procedimiento (SUP-RAP-74/2008):



La norma segunda, fracción I, del Acuerdo CG39/2009 del CG IFE por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adoptado para las elecciones de 2009 establecía una limitación de la actividad política de los servidores públicos, al prohibir su asistencia a todo acto de proselitismo para apoyar a cualquier partido, precandidato o candidato en los días hábiles. Además, exigía a los funcionarios públicos abstenerse de emitir expresiones a favor o en contra de algún partido, precandidato o candidato en todo tiempo, es decir tanto en días hábiles como inhábiles, incluyendo los días festivos. El acuerdo mencionado fue impugnado por la coalición “Salvemos a México”, el Partido Convergencia y por el Partido de la Revolución Democrática ante el TEPJF. Sin embargo, esta restricción fue confirmada por la Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-14/2009, de la que emanó la tesis XVII/2009 con el rubro: “ACTOS

DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY”.

Sin embargo, en la sentencia SUP-RAP-147/2009, la Sala Superior volvió a reafirmar su criterio. En ese caso, en el que se pretendía determinar si la prohibición a los servidores públicos de asistir en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención, introducida por el IFE en un reglamento, era de acuerdo al derecho. La Sala Superior consideró que dicha limitación no encuentra justificación constitucional ni legal y que se podía prohibir la presencia de los servidores públicos fuera de su jornada laboral, sosteniendo que los derechos de libre reunión y asociación son derechos fundamentales, vinculados estrechamente con los derechos de votar y ser votado, reconocidos por la CPEUM y por los tratados internacionales, por lo que no puede ser coartado en forma irracional o injustificada, como lo sería en el caso de limitar ese derecho a una parte de la ciudadanía conformada por los servidores públicos. La resolución de ese caso condujo a modificar la norma segunda, fracción I, del Acuerdo mencionado, para establecer la prohibición a que los servidores públicos asistan a todo acto de proselitismo únicamente dentro de su horario laboral.

En el caso de la presunta violación de las reglas de propaganda gubernamental por el Presidente Municipal de Morelia, Michoacán (SUP-RAP-75/2010), los magistrados volvieron a analizar la justificación de la limitación a la libertad de expresión de los servidores públicos y citaron sus propios criterios que establecieron en los recursos de apelación SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

Al analizar ese criterio y la conducta del servidor público en ese caso particular (del Presidente Municipal de Morelia, quien asistió a un evento proselitista en día inhábil, un domingo, por lo que no distrajo el tiempo que, en horas y días hábiles, debe dispensar al desempeño de su función pública y no se trató de una conducta reiterada, ni existió uso de recursos públicos) la Sala Superior llegó a la conclusión de que es necesario ampliar el criterio, porque “es excesiva la limitación que se pretende y que no es necesaria en una sociedad democrática el exigir que la asistencia de un servidor público a un acto de campaña electoral de un candidato del partido político en el que aquél milita, celebrado en día inhábil, se circunscriba a una mera concurrencia testimonial, pasiva o no activa, porque le estuviera prohibido hacer alguna manifestación pública a favor del candidato, el partido político o coalición que lo postula y su programa de gobierno o legislativo”.

La Sala Superior dijo que “dichas disposiciones no tienen como objetivo prohibir que los funcionarios públicos asistan en días inhábiles a eventos políticos para apoyar a un partido político, precandidato o candidato, en ejercicio de su derecho de afiliación partidista, sino que la hipótesis normativa que se prevé se dirige a evitar que tales servidores públicos incumplan el deber de imparcialidad en cuanto a la aplicación de los recursos que les son confiados en razón de su cargo o que realicen propaganda no institucional y que tenga carácter de promoción personalizada (...). En tal sentido, se adujo que la presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, queda fuera del marco normativo de



## **CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL**

restricción contemplado en los preceptos constitucional y legal citados, y que, por ende, dicho postulado normativo no puede servir de base jurídica para limitar tal concurrencia a esa clase de actos políticos”.

Según el nuevo criterio, los servidores públicos pueden gozar plenamente de su derecho de libertad de expresión y asociación política, ya que la sola asistencia a actos proselitistas no está prohibida por las leyes, no obstante, los funcionarios deberán cuidarse de no coaccionar la libertad de los electores, denigrar o calumniar. Por ello, “tanto la promoción del voto, como la prohibición de asistir a actos de proselitismo político o emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de partido político, precandidatos o candidatos se circunscriba a las dos condiciones referidas, esto es, el empleo de recursos públicos para tales fines y que éstos se desarrollen en un día hábil”.

### INFORMES DE LABORES

De acuerdo con la legislación mexicana, los informes de labores de los representantes populares de todos los niveles de gobierno (federal, estatal y local) deben considerarse como información pública obligatoria, por lo que deben ponerse a disposición de la ciudadanía automáticamente, sin necesidad de presentar una solicitud de información.

La legislación mexicana regula la presentación y la propaganda de los informes de labores mediante los artículos 134 y 41 fracción III Apartado C de la Constitución y los artículos 228 numeral 5to y 347, párrafo 1, incisos b, c y d del COFIPE. Las restricciones de la promoción de los informes son las siguientes:

- No pueden difundirse en tiempos de campaña electoral;
- Pueden difundirse una vez al año en el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
- No pueden exceder los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
- No pueden tener fines electorales.

Los informes de labores de los servidores públicos pueden promocionarse solamente en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público (artículo 228.5 del COFIPE). Sin embargo, algunos informes se difunden en canales de cobertura nacional y es difícil determinar la responsabilidad del servidor público por el “desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político electoral” (Alanís 2011, 22).

Según la magistrada Alanís, esta situación obedece a dos causas: “Una de ellas es que la emisora de radio o televisión difunda su señal con tal potencia que alcance, por ejemplo, a más de una entidad federativa (...), [por lo que] es materialmente imposible controlar este fenómeno, pues el alcance de una señal radiodifundida depende de una multiplicidad de factores electromagnéticos, meteorológicos y orográficos que escapan a la configuración tecnológica (...). Otra casusa es que la estación o canal de radio o televisión “repita” o retransmita la señal de una emisora ubicada en otro estado de la República (...). A diferencia del primer supuesto, este fenómeno sí es controlable en principio” (Alanís 2011, 21).

La mayoría de los casos relacionados con la difusión de los informes de labores que han llegado ante la Sala Superior estaban relacionadas con aspectos procedimentales.. Gran parte de ellos se relacionó únicamente con la competencia de la Sala y del órgano electoral para conocer el caso, emplazamiento adecuado de las partes, personalidad jurídica de éstas, valoración debida de las pruebas y otras irregularidades en el procedimiento o con los elementos formales de los mensajes (las fechas de publicación de los informes, los derechos del emisor y la procedencia de los recursos con los que se pagó los promocionales), por lo que no se han creado criterios relevantes en el aspecto sustantivo, , con la excepción de los informes de labores de los legisladores.

Una imagen del spot del PVEM que se emitió con motivo de un informe de labores de los legisladores, mostrando su postura acerca de la pena de muerte:



La Sala Superior ha sostenido que es legal que los legisladores difundan sus informes de actividades a través de promocionales de radio y televisión, a excepción del período durante precampañas y campañas electorales<sup>4</sup>, al resolver los recursos de apelación (SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, SUP-RAP-87/2009 y 89/2009), considerando que la rendición de informes es una obligación que los legisladores deben cumplir dentro de un estado democrático. Comunicar a la ciudadanía las actividades y resultados durante la gestión legislativa es una de las actividades inherentes a la función parlamentaria, dado que con ello se cumple uno de los objetivos esenciales a la función representativa de los funcionarios electos (SUP-RAP-RAP-75 y 82/2009 y SUP-RAP-87/2009).

La Sala determinó que a pesar de que ni la Constitución ni la ley orgánica del Congreso de la Unión prevén algún mecanismo, sistema o procedimiento que rijan los términos en los que los legisladores deben comunicar a la ciudadanía sus gestiones, es posible que su difusión se realice mediante diversas formas, como la colocación de promocionales en los medios electrónicos, justificando este argumento por la eficacia de utilizar la radio y la televisión como los canales de comunicación más consultados por la población (SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-82/2002 y el SUP-RAP-87/2009). También es lícito que el contenido del informe coincida con las propuestas y programa del partido al que pertenecen, ya que al ser postulados por éstos como candidatos a ocupar cargos de elección popular, es indudable que sus acciones parlamentarias estén tendientes a cumplir los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido, aunque también al ser representantes de la nación deben buscar el bien de ésta (SUP-RAP-75/2009, SUP-RAP-82/2002 y SUP-RAP-87/2009).

---

<sup>4</sup> Ese criterio fue cambiado en las sentencias SUP-JRC-210/2010 y SUP-AG-45/2010, véase la página 35.

Una imagen del spot del PVEM sobre protección de los manglares:



En las sentencias SUP-RAP-075/2009 y SUP-RAP-254/2009 la Sala estableció cuatro categorías de análisis de la propaganda de los informes de labores: sujeto, contenido, temporalidad y finalidad. Éstas consisten en lo siguiente:

1. Sujeto: se haga únicamente por conducto de un servidor público;
2. Contenido: se da a conocer a la ciudadanía el desempeño de las actividades del servidor público;
3. Temporalidad: no se realice dentro del periodo de campaña y precampaña;
4. Finalidad: que el contenido no incite de manera directa o indirecta la obtención del voto a favor de algún partido político;
5. Es legal la difusión de los informes de actividades de los legisladores a través de promocionales de radio y televisión.

Por otro lado se definió que es aceptable que los legisladores utilicen el emblema, denominación o logotipo del partido que los propuso, pues el propio instituto es un elemento común que identifica a los integrantes de un grupo parlamentario, ya que el “elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario es el partido político” (SUP-RAP-75 y 82/2002 y 87/2009).

## **TEMPORALIDAD**

A partir de la reforma constitucional electoral de 2007-2008 en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la CPEUM, se incluyó la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental en el periodo de campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la jornada electoral respectiva. Aunque el precepto citado no hace ninguna alusión a la etapa de precampaña electoral, los magistrados de la Sala Superior, al resolver los juicios SUP-RAP-75/2009 y 82/2009, SUP-RAP-145/2009 y SUP-RAP-159/2009, ampliaron la limitación de difusión de propaganda gubernamental en el periodo comprendido por las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral. Como resultado de esos criterios fue adoptada la tesis de jurisprudencia 11/2009, con el rubro "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL", sosteniendo en ella que la restricción citada es necesaria para evitar que la propaganda gubernamental pudiera influir en "las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales".

Debido al análisis del caso de la difusión del Quinto Informe de Gobierno del Gobernador de Hidalgo, realizado en la sentencia SUP-JRC-210/2010 y en el SUP-AG-45/2010, la Sala Superior estudió la normatividad local y federal y llegó a la conclusión de que la prohibición de difusión de la propaganda gubernamental debe limitarse únicamente a los periodos desde el inicio de campañas electorales hasta el final de la jornada electoral, por lo que era necesario cambiar el criterio.

El caso del Quinto Informe de Gobierno del Gobernador de Hidalgo tiene antecedentes en dos cadenas impugnativas resueltas por la Sala Superior. El 29 de marzo de 2010 la Coalición "Hidalgo nos Une" presentó escrito de denuncia ante el Consejo General del Instituto Electoral local para solicitar la suspensión y retiro de todos los medios de comunicación de la propaganda que el gobernador del Estado de Hidalgo ordenó difundir con motivo de su Quinto Informe de Gobierno y solicitó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra de dicho funcionario público. Dos días después el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo se declaró incompetente para conocer de la denuncia, decisión en contra de la cual la Coalición actora promovió un juicio de revisión constitucional electoral. El juicio (SUP-JRC-58/2010) fue resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el sentido de ordenar la sustanciación y resolución del asunto como recurso de apelación local.

Cumpliendo con la sentencia, el Tribunal Electoral de Hidalgo modificó la resolución del Instituto Electoral local y declaró inatendibles e inoperantes los agravios de la Coalición actora. Inconforme con esa resolución, la Coalición "Hidalgo nos Une" promovió otro juicio de revisión constitucional electoral. Ese juicio (SUP-JRC-107/2010) fue resuelto por la Sala Superior en el sentido de modificar la resolución impugnada y de vincular al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo para que iniciara el procedimiento administrativo sancionador electoral en contra del Gobernador de esa entidad federativa.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

El 9 de junio de 2010, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo emitió resolución dentro del procedimiento administrativo sancionador electoral, en la cual se declaró competente para conocer el caso, estimó infundada la queja presentada por la Coalición "Hidalgo nos Une" y remitió el caso al Instituto Federal Electoral para que éste conociese de las posibles violaciones al artículo 41, Apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En contra de la resolución, la Coalición "Hidalgo nos Une" interpuso recurso de apelación local. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de Hidalgo confirmó la resolución del Instituto local. El 28 de junio de 2010 la Coalición "Hidalgo nos Une" promovió el tercer juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia del Tribunal Electoral de Hidalgo.

En el último de los juicios la demandante sostuvo, entre otros, que la difusión del informe fue ilegal por haber transgredido la limitación temporal establecida en la jurisprudencia 11/2009, ya que fue realizada en los tiempos de precampaña.

Los magistrados consideraron que la autoridad responsable, es decir, el Tribunal Electoral de Hidalgo, realizó de manera correcta el análisis de las disposiciones legales aplicables, al sostener que la difusión de informe de gobierno en tiempos de precampaña no es violatoria de la normatividad local. El artículo 24, fracción II, párrafo octavo, de la Constitución local y el artículo 182, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, establecen claramente que la difusión de propaganda gubernamental está sujeta a una prohibición de temporalidad determinada desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

En cuanto a la tesis de jurisprudencia 11/2009 invocada por la parte actora, la Sala Superior sostuvo que la misma se refería únicamente a la legislación federal y que no se podría extender su aplicación al caso local, ya que se trata de dos ámbitos materiales de aplicación normativa distintos. Sin embargo, dada la identidad de los preceptos interpretados, los magistrados estimaron que se debe modificar la jurisprudencia mencionada, misma que fue interrumpida en el expediente SUP-AG-45/2009, donde los magistrados sostienen que "el período durante el cual no se puede realizar propaganda gubernamental es el comprendido del inicio de las campañas electorales y hasta el final de la jornada electoral, sin que ello abarque el periodo de precampañas".

## **COMPETENCIA**

El contenido del artículo 134 constitucional se refiere a diversas materias y, en lo relacionado con la materia electoral, involucra a los órdenes de gobiernos: federal y local. Por lo tanto, un acto puede vulnerar varias las prohibiciones incluidos en dicho precepto, que, a su vez, pueden implicar vulneración simultánea de diversas normas y, según ámbitos de competencia de que se traten, involucrar atribuciones de distintas autoridades (SUP-RAP-23/2010). Como la disposición (y tampoco alguna ley secundaria) no establece alguna distribución de competencias entre los institutos electorales Federal y locales, correspondió a la Sala Superior, mediante creación de criterios y jurisprudencia, delimitar los ámbitos de acción de los institutos electorales referidos.

Al Instituto Federal Electoral le corresponde conocer de cualquier propaganda que utilicen los servidores públicos con el objeto de promocionar su imagen con fines electorales, toda vez que podría traducirse en actos anticipados de precampaña o campaña que pudieran vulnerar el principio de equidad en la contienda (SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008 y SUP-RAP-25/2009, SUP-RAP-106/2009). Las demás reglas o bases generales sobre la competencia del IFE establecidas en las sentencias SUP-RAP-5/2009, SUP-RAP-12/2010, SUP-RAP-23/2010 y SUP-RAP-55/2010 y en la jurisprudencia 25/2010, con el rubro PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, son las siguientes:

- El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.
- Las infracciones deberán referirse directamente a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.
- Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.
- El IFE conocerá de los casos relacionados con la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.
- La competencia es exclusiva del Instituto Federal Electoral tratándose de propaganda que pudiera vulnerar el artículo 134 constitucional, si es transmitida en la radio o en televisión.
- Excepcionalmente, el Instituto Federal Electoral podrá conocer de las infracciones a las normas establecidas en el artículo 134 citado, por propaganda que incida en procesos electorales de los Estados, Municipios o del Distrito Federal, si existe convenio debidamente celebrado para encargarse de la organización de esa clase de comicios.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Además, en la sentencia SUP-RAP-23/2010, los magistrados establecieron que cuando la propaganda del servidor público en cuestión no esté relacionada con ninguna elección y no se puede identificar el cargo de elección popular para el cual se promueva, no se cumple ningún supuesto de incompetencia del IFE; por lo tanto, será ése órgano el competente y obligado a iniciar el procedimiento correspondiente.

En el recurso SUP-RAP-76/2010 la Sala Superior del TEPJF, después de analizar el contenido del artículo 228.5 del COFIPE a la luz del 134 constitucional, sostuvo que la competencia del IFE para resolver los procedimientos relacionados con la difusión de los informes de labores se establece no en función de ámbito geográfico de las funciones del servidor público, sino, como en los demás casos de la propaganda gubernamental, tomando en cuenta el tipo de elección con el que se vinculen los hechos.

Este criterio fue precisado en la sentencia SUP-RAP-24/2011, donde la Sala Superior volvió a analizar la propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada desde dos ángulos posibles: por la violación directa a lo dispuesto por el artículo 134 de la CPEUM, por su incidencia en un proceso electoral federal y, por otra parte, al tratarse de informes de gobierno, por la violación a lo dispuesto en el artículo 228.5 del COFIPE, aún cuando no haya incidencia en proceso electoral alguno (foja 234). Después de estudiar las disposiciones, la Sala Superior llegó a la conclusión de que “resulta procedente determinar que el Instituto Federal Electoral es la autoridad competente para conocer y resolver los procedimientos que se determinen iniciar por violación a lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con independencia de que incida o no en un proceso electoral federal”.

Con base en la sentencia SUP-RAP-24/2011 se puede delimitar la competencia del IFE “para conocer de conductas presumiblemente violatorias del párrafo 8 del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando incidan en un proceso electoral y por otra parte es competente para conocer las presuntas violaciones a lo dispuesto por el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales cuando se aduzca la difusión de informes de Gobierno que no cumplan con las reglas previstas en dicho numeral”.

En cuanto a las violaciones al artículo 134 constitucional, pero que pueden influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos en el ámbito local o que puede afectar la contienda en una entidad federativa, la competencia de conocerlas recae en los institutos electorales locales, de acuerdo a la jurisprudencia 3/2011 con el rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**.

## **RÉGIMEN DE SANCIONES**

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

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

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

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

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

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

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, el artículo 347, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se limita a establecer que, durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución implica una infracción al código federal comicial. Por tanto, la propaganda difundida en radio y televisión por parte de 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, que tenga por objeto favorecer a un partido político o candidato, o de la que se desprendan elementos relacionados con servidores públicos que tengan por motivo tintes electorales, debe ser controlada y vigilada en todo momento por el Instituto Federal Electoral (SUP-RAP-135/2008).

La Sala Superior del TEPJF en diversas sentencias, después de analizar el artículo 134 constitucional y los dictámenes de la reforma constitucional llegó a la conclusión de que la prohibición contenida en el precepto mencionado tiene como finalidad evitar dos aspectos: 1) que los servidores públicos se valgan de su posición para tener una injerencia o ventaja indebida que se traduzca en un beneficio de carácter electoral y 2) que tal posicionamiento se efectúe con recursos públicos (SUP-RAP-173/2008).

Como consecuencia, para que el Instituto Federal Electoral inicie un procedimiento sancionador y emplace a un servidor público por conductas que pudieran constituir infracción a lo previsto en el artículo 134 constitucional, previamente, debe verificar que se colman los siguientes requisitos:

- a) que se está en presencia de propaganda política o electoral;
- b) que dicha propaganda implica la promoción personal del servidor público;
- c) que del conjunto de elementos recabados se advierta la posible vulneración de lo previsto en el referido artículo 134, párrafos séptimo y octavo constitucional, y que se advierta la probable responsabilidad del servidor público (SUP-RAP-173/2008).

En la misma sentencia los magistrados subrayaron que el Secretario Ejecutivo del IFE no puede y no debe emplazar a los servidores en automático, en cuanto reciba la queja o denuncia, sino que debe llevar a cabo un análisis previo para determinar si en el caso particular está en presencia de una violación a la Constitución o a la ley.

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

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

Más tarde, en la jurisprudencia 2/2011 con el rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, con fundamento en las sentencias SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011, SUP-JRC-7/2011), la Sala Superior estableció que las formalidades esenciales para el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- a) Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral;
- b) De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y
- c) Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral.



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

### Bibliografía

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

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

Bernal Moreno, Jorge Kristian. 2009. “La reforma al artículo 134 constitucional y su interpretación durante el proceso electoral 2009”, en: Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte, coords., *Democracia sin garantías. Las autoridades vs la reforma electoral*, México: IJJ-UNAM, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2679>

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

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

Gilas, Karolina 2011. “Los Informes de labores de representantes de elección popular. ¿Transparencia o rendición de cuentas?”, [http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion\\_gilas.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_gilas.pdf)

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

López Ayllón, Sergio, 2009, “El modelo de comunicación política. La propaganda electoral de los servidores públicos”, ponencia presentada en el II Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral, México, TEPJF

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

## Jurisprudencia

Gerardo Villanueva Albarrán

vs.

Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral

### Jurisprudencia 20/2008

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.—*De la interpretación del artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 7, inciso a), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, la autoridad administrativa electoral, previo al inicio y emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario por conductas que pudieran constituir infracciones a la norma constitucional referida, deberá atender, entre otros, los siguientes requisitos: a) Estar en presencia de propaganda política o electoral; b) Analizar si la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundida por el servidor público implicó su promoción personal; c) Advertir la posible vulneración a lo establecido en el precepto constitucional citado y la probable responsabilidad del servidor público; d) Establecer si el servidor público fue parcial al aplicar los recursos públicos que se encuentran bajo su responsabilidad, y e) Examinar la calidad del presunto infractor para determinar la existencia de alguna circunstancia que material o jurídicamente haga inviable la instauración del procedimiento sancionador ordinario, por ejemplo, cuando la conducta atribuida se encuentre protegida por alguna prerrogativa constitucional en el ejercicio de un cargo de elección popular. En ese contexto, el Instituto Federal Electoral debe efectuar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de contar con elementos que permitan determinar si la conducta atribuida configura falta a la normatividad constitucional o legal cometida por un servidor público, para con ello iniciar y tramitar el mencionado procedimiento e imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.*

#### **Cuarta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-147/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—18 de septiembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Francisco Bello Corona y Martín Juárez Mora.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-173/2008.—Actor: Gerardo Villanueva Albarrán.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.—8 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Jorge Sánchez Cordero Grossmann y Raúl Zeuz Ávila Sánchez.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-197/2008.—Actor: Dionisio Herrera Duque.—Autoridad responsable: Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral.—23 de octubre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Valeriano Pérez Maldonado y David Cienfuegos Salgado.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinte de noviembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 25 y 26.**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Partido Verde Ecologista de México y otros  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral

Jurisprudencia 10/2009

**GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.**—De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, se concluye que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos parlamentarios. Lo anterior porque tales restricciones, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público, quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.

### **Cuarta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-75/2009 y acumulado.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—8 de mayo de 2009.—Unanimidad de votos, con la reserva del Magistrado Flavio Galván Rivera.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Alejandro David Avante Juárez.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-145/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-159/2009.—Actor: Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—24 de junio de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Armando Cruz Espinosa y Enrique Figueroa Ávila.*

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 20 y 21.**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Partido Acción Nacional

vs.

Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral

### Jurisprudencia 25/2010

#### **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.—**

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

#### **Cuarta Época:**

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

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

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

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



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

Partido de la Revolución Democrática  
vs.

Tribunal Electoral del Estado de México

Jurisprudencia 2/2011

**PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**—*De la interpretación sistemática de los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México; 78, párrafo primero, 85, 95, fracciones XXXV y LI, y 356 del código electoral de esa entidad federativa, se advierte que cuando las autoridades administrativas electorales reciban una queja o denuncia en la que se aduzca, entre otras, violación a disposiciones en materia electoral por la promoción personalizada de servidores públicos o el uso de recursos públicos que implique inequidad en la contienda de los partidos políticos, deberán, tramitar y resolver la queja con apego a las siguientes formalidades esenciales del procedimiento: 1. Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral; 2. De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y 3. Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral.*

**Cuarta Época:**

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-5/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos Alberto Ferrer Silva.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-6/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Jorge Alberto Orantes López.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-7/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.*

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 20 y 21.**

Partido de la Revolución Democrática  
vs.

Tribunal Electoral del Estado de México

Jurisprudencia 3/2011

**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**—*De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos*



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.

### **Cuarta Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-5/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos Alberto Ferrer Silva.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-6/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Jorge Alberto Orantes López.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-7/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 12 y 13.**

**Partido Revolucionario Institucional y otra  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral**

**Jurisprudencia 17/2011**

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS.—**De la interpretación de los artículos 41, base III, apartados C y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 363, párrafo 4, y 364 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que si el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, dentro de un procedimiento especial sancionador, advierte la participación de otros sujetos en los hechos denunciados, debe emplazarlos y sustanciar el procedimiento respecto de todos los probables sujetos infractores de manera conjunta y simultánea.

### **Cuarta Época:**

Recurso de apelación. SUP-RAP-74/2010 y acumulado.—Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otra.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—21 de julio de 2010.—



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*Unanimidad de cinco votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Felipe de la Mata Pizaña, Rubén Jesús Lara Patrón, Jorge Enrique Mata Gómez y José Eduardo Vargas Aguilar.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-124/2010 y acumulados.—Actores: Radio XEPW, S.A. y otras.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—22 de septiembre de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretarios: Heriberta Chávez Castellanos y Ángel Javier Aldana Gómez.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-283/2010.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes.—22 de septiembre de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Carlos Báez Silva.*

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

**Partido Nueva Alianza  
vs.**

**Consejo General del Instituto Federal Electoral**

**Jurisprudencia 18/2011**

**PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.—***De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.*

### **Cuarta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-57/2010.—Recurrente: Partido Nueva Alianza.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—16 de junio de 2010.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarias: Marcela Elena Fernández Domínguez y Maricela Rivera Macías.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-123/2011 y acumulado.—Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otro.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—22 de junio de 2011.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Disidentes: Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Antonio Rico Ibarra.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-474/2011.—Recurrente: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—31 de agosto de 2011.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretarias: María Luz Silva Santillán y Claudia Valle Aguila-socho.*



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

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

### Tesis relevantes

Partido Acción Nacional

vs.

Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima

### Tesis XXVII/2004

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA).** De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, parágrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, parágrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 59, fracción V; 86 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código Electoral del Estado de Colima; se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del gobernador del Estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales. Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del Estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades. Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuentan los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas. Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla. Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las

elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás. Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 59, fracción V, que prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato. Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

### **Tercera Época:**

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-221/2003 y acumulados. Partido Acción Nacional. 29 de octubre de 2003. Mayoría de 4 votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Luis de la Peza, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis. Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

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

**Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 682 a 684.**

**Partido del Trabajo y otros  
vs.**

**Consejo General del Instituto Federal Electoral**

**Tesis XVII/2009**

**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.**—De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.

### **Cuarta Época:**



## CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL

*Recurso de apelación. SUP-RAP-14/2009 y acumulados. —Actores: Partido del Trabajo y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—19 de marzo de 2009.—Unanimidad de 6 votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.*

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, página 31.**

**Partido Revolucionario Institucional y otra  
vs.  
Consejo General del Instituto Federal Electoral**

**Tesis XVIII/2010**

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEBE EMPLAZAR A TODO SERVIDOR PÚBLICO DENUNCIADO.**—*De conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso f), 347, párrafo 1, y 368 párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en el trámite del procedimiento especial sancionador, debe emplazar a todo servidor público denunciado, con independencia de que esté facultado a comparecer personalmente o mediante representante, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. Esto, porque no es atribución del Secretario Ejecutivo determinar a quién emplaza, toda vez que la omisión podría implicar absolver de responsabilidad al denunciado.*

**Cuarta Época:**

*Recurso de apelación. SUP-RAP-74/2010 y acumulado.—Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otra.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—21 de julio de 2010.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: Felipe de la Mata Pizaña, Rubén Jesús Lara Patrón, Jorge Enrique Mata Gómez y José Eduardo Vargas Aguilar.*

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

**Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, página 64.**