Límites a la propaganda gubernamental

Diplomado en Libertad de Expresión · 5ª edición 2026

Propaganda gubernamental, promoción personalizada y actuación de personas servidoras públicas

carmen.carreon@te.gob.mx

Ruta de la sesión



1. ¿Qué protege el modelo constitucional?



2. ¿Cuándo una comunicación pública se vuelve propaganda gubernamental?



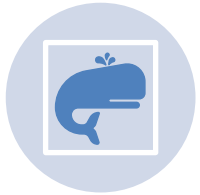
3. Artículos 41 y 134 constitucionales: reglas distintas, finalidades convergentes



4. Promoción personalizada: test personal–objetivo–temporal



5. Servidores públicos en eventos proselitistas y redes sociales



6. Casos Sala Superior: aplicación práctica



7. Taller de calificación jurídica y propuestas de reforma

carmen.carreon@te.gob.mx

Punto de partida: libertad de expresión vs. equidad

Las personas servidoras públicas conservan libertad de expresión y asociación política.

Pero el ejercicio del cargo incorpora deberes reforzados de neutralidad, imparcialidad y uso correcto de recursos públicos.

La pregunta jurídica no es si pueden hablar, sino cuándo la investidura, los recursos o el mensaje producen una ventaja indebida en la competencia electoral.

Idea guía: el derecho electoral regula el poder comunicativo del Estado cuando puede alterar las condiciones de la contienda.

carmen.carreon@te.gob.mx

Dos barreras constitucionales que no deben confundirse

Artículo 41, base III, apartado C: durante campañas y hasta la jornada debe suspenderse la propaganda gubernamental, salvo excepciones constitucionales.

Artículo 134, párrafos 7 y 8: en todo tiempo exige imparcialidad en recursos públicos y propaganda institucional, sin promoción personalizada.

Una misma conducta puede activar más de una infracción: propaganda gubernamental en periodo prohibido, promoción personalizada, uso indebido de recursos y/o vulneración a neutralidad.

¿Qué es propaganda gubernamental?

Criterio funcional, no sólo formal: importa el contenido y la finalidad de la comunicación.

Sala Superior: comprende actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones de entes o personas servidoras públicas que difunden logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para generar conocimiento y aceptación ciudadana.

Puede calificarse como gubernamental aun cuando el financiamiento o la autoría formal no sean, por sí solos, concluyentes: debe analizarse el elemento objetivo.

No toda comunicación institucional está prohibida

PERMITIDO	LÍMITE	VEDA
La Constitución permite comunicación pública con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.	Lo prohibido es instrumentalizar la comunicación estatal para promoción personal, ventaja partidista o incidencia indebida en la equidad.	Durante campañas, la regla cambia: se suspende la difusión de propaganda gubernamental y sólo subsisten las excepciones constitucionales.

Artículo 41: veda de propaganda gubernamental

Temporalidad: campañas electorales federales y locales → conclusión de la respectiva jornada comicial.

Sujetos: poderes federales y locales, municipios, demarcaciones territoriales de CDMX y cualquier ente público.

Excepciones: información de autoridades electorales; servicios educativos; servicios de salud; protección civil en casos de emergencia.

La excepción se interpreta por su contenido y necesidad, no sólo por la etiqueta institucional de la campaña.

Artículo 134: imparcialidad, neutralidad y promoción personalizada

Párrafo 7: los recursos públicos deben aplicarse con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia.

Párrafo 8: la propaganda pública debe ser institucional y tener fines informativos, educativos o de orientación social.

Prohibición: nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

La tutela es preventiva: impedir que el poder público se convierta en ventaja electoral.

Test de promoción personalizada | Jurisprudencia 12/2015

PERSONAL · ¿El mensaje hace plenamente identificable a la persona servidora pública mediante voz, imagen, nombre o símbolos?

OBJETIVO · ¿El contenido exalta cualidades, trayectoria, logros, aspiraciones, proyectos personales o vincula a la persona con una opción/proceso electoral?

TEMPORAL · ¿Se difundió dentro del proceso electoral, campaña o en proximidad relevante al debate electoral?

Clave: la presencia de la imagen o nombre no basta por sí sola; se analiza el contexto integral y, especialmente, el contenido del mensaje.

Método de calificación: 7 preguntas

1. ¿Quién emite, ordena, financia o difunde?

2. ¿Qué contenido comunica: información pública o exaltación?

3. ¿Hay una persona servidora plenamente identificable?

4. ¿Cuál es el medio, alcance, repetición y audiencia?

5. ¿Cuándo se difunde respecto del proceso electoral?

6. ¿Se usaron recursos públicos, investidura, personal, instalaciones o canales oficiales?

7. ¿El contexto revela beneficio/perjuicio electoral o afectación a la equidad?

Informes de labores: excepción con límites estrictos

LGIPE, art. 242.5: el informe anual y los mensajes para darlo a conocer no se consideran propaganda si cumplen las condiciones legales.

Una vez al año; cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad; ventana de 7 días previos y 5 posteriores.

Nunca puede tener fines electorales ni difundirse dentro del periodo de campaña electoral.

Un 'informe' no inmuniza el contenido: si se transforma en posicionamiento personal o electoral, debe analizarse constitucionalmente.

Personas servidoras públicas en actos proselitistas

Regla de base: no pueden desviar recursos públicos para favorecer opciones políticas.

Jurisprudencia 14/2012: la sola asistencia en día inhábil, por sí misma, no está prohibida.

Pero la Sala Superior ha construido deberes reforzados para titulares de poderes ejecutivos: su investidura es difícilmente separable de la persona.

La participación activa, central o destacada puede vulnerar neutralidad incluso en día inhábil.

Caso 1 · SUP-REP-163/2018

PRECEDENTE

SALA SUPERIOR

SUP-REP-163/2018

Problema: participación de titulares de ejecutivos en promocionales de apoyo a una candidatura presidencial.

Criterio: Presidencia, gubernaturas y presidencias municipales tienen una restricción reforzada; no basta licencia, día inhábil o dejar de ostentarse formalmente como servidor público.

Razón: la investidura y capacidad de influencia pueden generar impacto electoral.

Aprendizaje: distinguir asistencia pasiva de participación activa y uso comunicativo de la investidura.

Caso 2 · SUP-REP-45/2021 y acumulados

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-45/2021 y acumulados

Problema: participación de un gobernador en acto proselitista en día inhábil.

La Sala Superior consideró relevante que su presencia fuera central, principal y destacada, y que fuera reconocido públicamente como gobernador.

Criterio: la neutralidad puede vulnerarse aun en día inhábil cuando existe participación activa y la investidura potencia el mensaje.

Pregunta para el grupo: ¿qué dato probatorio diferencia 'estar presente' de 'hacer campaña'?

Caso 3 · SUP-REP-113/2019

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-113/2019

Problema: presidenta municipal participó en evento de campaña y emitió expresiones de apoyo.

Criterio: el día inhábil no neutraliza la infracción cuando, por la naturaleza ejecutiva del cargo, existe participación activa en el proselitismo.

La calidad de ciudadana no borra automáticamente la investidura pública.

Aprendizaje: cargo + participación activa + contexto electoral pueden actualizar afectación a imparcialidad/neutralidad.

Caso 4 · SUP-REP-142/2019 y acumulado

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-142/2019 y acumulado

Problema: eventos de 100 días de gobierno y 1 de julio de 2019 del Ejecutivo federal.

Sala Superior: ambos eventos debían clasificarse como propaganda gubernamental atendiendo a elementos normativos y fácticos.

Ordenó un nuevo análisis para determinar si, a la luz del modelo de comunicación política, se actualizaba infracción electoral.

Aprendizaje: primero se clasifica la naturaleza del acto; después se estudia si viola una prohibición específica.

Caso 5 · SUP-REP-118/2021

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-118/2021

La propaganda gubernamental se identifica también por su contenido: no siempre es indispensable que provenga formalmente o sea financiada por un ente público.

La Sala Superior exige analizar integralmente elementos subjetivos y objetivos para evitar que formalidades vuelvan ineficaz la prohibición.

Promoción personalizada puede advertirse cuando se exaltan trayectoria, cualidades, logros, aspiraciones o proyectos que rebasan el ejercicio ordinario del cargo.

Aprendizaje: en comunicación digital, la sustancia prevalece sobre la etiqueta de la cuenta o del emisor.

Caso 6 · SUP-REP-225/2022

PRECEDENTE

SALA SUPERIOR

SUP-REP-225/2022

Finalidad del artículo 134: proteger equidad evitando que recursos materiales, financieros o humanos destaquen nombres, imágenes o logros con ventaja indebida.

La prohibición no impide informar sobre acciones de gobierno; impide usar esa información como vehículo de promoción personalizada.

Criterio operativo: diferenciar rendición de cuentas de posicionamiento personal a partir del contenido, contexto y finalidad electoral.

Caso 7 · SUP-REP-416/2022

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-416/2022

Contexto: propaganda gubernamental y promoción personalizada en el proceso de revocación de mandato.

Sala Superior: el análisis debe ser integral; nombre, cargo, atribución de obras/logros, temporalidad de veda y mensaje de apoyo se valoran conjuntamente.

Se confirmó la existencia de promoción personalizada y vulneración al principio de imparcialidad en el contexto analizado.

Aprendizaje: los elementos del test no se leen mecánicamente; se conectan con el efecto constitucional protegido.

Caso 8 · SUP-REP-619/2022

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-619/2022

La Sala Superior reiteró que la prohibición de propaganda gubernamental con promoción personalizada es categórica respecto de las características del mensaje.

Reitera los tres elementos: personal, temporal y objetivo/material.

El elemento objetivo puede actualizarse por exaltación de trayectoria, cualidades, aspiraciones, planes, plataformas o referencias a procesos electorales.

Aprendizaje: el núcleo de la infracción es el aprovechamiento comunicativo del cargo con aptitud de afectar imparcialidad, neutralidad o equidad.

Caso 9 · SUP-REP-397/2024

PRECEDENTE
SALA SUPERIOR

SUP-REP-397/2024

La Sala Superior reiteró que no existe una prohibición absoluta de informar logros, programas, obras o medidas de gobierno.

El límite aparece cuando la comunicación pública se utiliza para obtener ventajas indebidas y desequilibrar la equidad.

La propaganda gubernamental se define por la difusión de logros, programas, acciones, obras o medidas para conocimiento y aceptación de la ciudadanía.

Aprendizaje: informar es legítimo; personalizar electoralmente la información pública no lo es.

Matriz: ¿existencia o inexistencia?

ESCENARIO A · Campaña de vacunación durante campaña electoral, sin exaltación personal → puede encuadrar en excepción de salud; revisar contenido y necesidad.

ESCENARIO B · Video oficial que atribuye obras a una persona servidora, usa su voz/imagen y circula cerca de la elección → analizar promoción personalizada y recursos públicos.

ESCENARIO C · Gobernador asiste silenciosamente a evento partidista en día inhábil → no resolver sólo por presencia; revisar participación, centralidad e investidura.

ESCENARIO D · Informe anual dentro de campaña → la excepción legal del informe no opera.

Taller reflexivo | Califique el caso

Supuesto: una alcaldesa publica desde su cuenta oficial un video de 45 segundos, durante campaña local. Aparece recorriendo una obra, afirma 'cumplimos lo prometido' y cierra: 'el cambio debe continuar'. El video usa personal de comunicación social y pauta digital institucional.

En equipos: identifiquen (a) naturaleza del mensaje, (b) artículo 41, (c) artículo 134.7, (d) artículo 134.8, (e) elementos probatorios indispensables y (f) argumentos de defensa.

Regla del ejercicio: no concluyan por intuición; construyan la subsunción paso a paso.

Errores frecuentes al analizar la infracción

Confundir propaganda gubernamental con promoción personalizada: son categorías relacionadas, pero distintas.

Suponer que toda aparición de una persona servidora pública es ilícita.

Resolver sólo con el calendario sin estudiar contenido, contexto, medio y audiencia.

Asumir que una cuenta 'personal' elimina la relevancia electoral del mensaje.

Equiparar día inhábil con libertad absoluta de proselitismo para titulares ejecutivos.

Omitir la trazabilidad de recursos públicos: personal, producción, pauta, vehículos, instalaciones y canales institucionales.

Recomendaciones institucionales de cumplimiento

Protocolos previos de revisión de comunicación social durante procesos electorales.

Inventario y etiquetado de campañas que pueden encuadrar en excepciones del artículo 41.

Separación verificable entre canales institucionales y actividades partidistas/personales.

Bitácoras de recursos humanos, técnicos y presupuestales usados en producción y difusión.

Capacitación diferenciada para titulares de poderes ejecutivos y equipos de comunicación.

Evaluación ex ante de riesgo: contenido + temporalidad + investidura + recursos + audiencia.

Propuestas de reforma y mejora regulatoria

1. Definir legalmente, con mayor precisión, propaganda gubernamental digital y criterios de atribución en cuentas híbridas.
2. Regular transparencia de pauta digital gubernamental: monto, segmentación, periodo, audiencia y responsable.
3. Sistematizar deberes reforzados de neutralidad para titulares ejecutivos, preservando libertad de expresión con reglas previsibles.
4. Precisar estándares probatorios para acreditar uso de recursos públicos en producción y difusión digital.
5. Establecer protocolos uniformes de retiro, conservación de evidencia y medidas cautelares en plataformas.
6. Fortalecer la distinción normativa entre información pública indispensable, rendición de cuentas y posicionamiento electoral.

Cierre | Cinco ideas para llevarse

La comunicación gubernamental no es ilícita por definición; está constitucionalmente condicionada.

Artículo 41 regula una suspensión temporal con excepciones; artículo 134 impone deberes permanentes de imparcialidad y no personalización.

La promoción personalizada se analiza con elementos personal, objetivo y temporal, siempre en contexto.

Las personas servidoras públicas conservan derechos políticos, pero la investidura y los recursos públicos generan límites reforzados.

La mejor decisión jurisdiccional separa categorías, prueba cada elemento y explica cómo la conducta afecta —o no— la equidad electoral.

GRACIAS POR SU ATENCIÓN

carmen.carreon@te.gob.mx

¡Sigue estudiando en la Escuela Judicial Electoral!

