

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-85/2015.

**RECORRENTE:** PARTIDO  
POLÍTICO MORENA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

**SECRETARIOS:** CLAUDIA  
MYRIAM MIRANDA SÁNCHEZ Y  
JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA.

México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-85/2015**, promovido por el Partido Político Morena por conducto de su representante Horacio Duarte Olivares, contra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE DESAHOGA LA CONSULTA FOMULADA POR EL C. EMILIO RAÚL SANDOVAL NAVARRETE RESPECTO DE LA APLICACIÓN DE DIVERSAS DISPOSICIONES RELACIONADAS CON LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL* identificado con la clave INE/CG69/2015, de veinticinco de febrero del año en curso; y,

**RESULTANDO:**

## **SUP-RAP-85/2015**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que el recurrente hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Solicitud de información.** El diecinueve de septiembre de dos mil catorce, Emilio Raúl Sandoval Navarrete, por propio derecho presentó ante el Comité de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, un escrito mediante el cual, realiza diversos cuestionamientos relacionados con la regulación de la transmisión de propaganda gubernamental, sustentando su solicitud en el hecho de que presta sus servicios a Grupo Radio Mil.

**2. Acuerdo impugnado.** El veinticinco de febrero de dos mil quince, se emitió el acuerdo INE/CG69/2015, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que constituye el acto reclamado.

**II. Recurso de apelación.** Inconforme con lo anterior, el cuatro de marzo de dos mil quince, Horacio Duarte Olivares, en representación del partido político Morena, presentó ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito por el cual promovió el recurso de apelación al rubro identificado, en el que se expresaron los motivos de inconformidad que estimó pertinentes.

**III. Trámite y remisión de expediente.** El nueve de marzo de dos mil quince, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió mediante oficio INE/SCG/241/2015, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la propia fecha, el expediente **INE-ATG-**

**78/2015**, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por Morena.

Entre los documentos remitidos en el expediente administrativo, obra el escrito original por medio del cual, el ahora recurrente interpuso el medio de impugnación que se resuelve, así como el respectivo informe circunstanciado y demás documentación que consideró pertinente.

**IV. Turno a Ponencia.** Por proveído de nueve de marzo de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente **SUP-RAP-85/2015**, con motivo del recurso de apelación precisado con antelación.

En la propia fecha, el expediente fue turnado para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a la Ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado instructor radicó y admitió el medio de impugnación en su Ponencia, así como cerró instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

#### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder

## **SUP-RAP-85/2015**

Judicial de la Federación; así como los numerales 4, 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, contra un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que dio respuesta a una consulta relacionada con la transmisión de propaganda gubernamental.

**SEGUNDO. Procedibilidad.** El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

**a) Forma.** El escrito de demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, precisando el acto reclamado; los hechos en los que basa la impugnación; los agravios que causan el acuerdo controvertido y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución reclamada fue notificada al apelante el uno de marzo del presente año, según en el sello de recepción del oficio INE/DS/406/2015, por parte de la representación de Morena ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por lo que, si el recurso de apelación fue presentado el cuatro de marzo siguiente, el medio de impugnación es oportuno.

**c) Legitimación.** Está satisfecho este requisito, porque en términos del artículo 45, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde interponerlo a las personas físicas o morales, por propio derecho o a través de sus representantes legítimos, de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación aplicable.

En el caso, el recurso de apelación fue interpuesto por Horacio Duarte Olivares, en representación del Partido Político Morena, personalidad que tiene acreditada ante la responsable, y fue reconocido en su informe circunstanciado.

**d) Interés Jurídico.** Se tiene por colmado de igual manera, tomando en consideración que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que los partidos políticos tienen interés legítimo para impugnar actos o resoluciones de los órganos de la autoridad administrativa electoral –hoy Instituto Nacional Electoral-, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios que lo rigen.

De esta forma, los partidos políticos nacionales tienen legitimación para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales cuando consideren que no se ajustaron a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En ese sentido, tienen interés jurídico cuando defienden sus propios derechos, pero también tienen interés legítimo en acción tuitiva cuando defienden derechos difusos, sea porque los actos impugnados estén directamente relacionados con la

## **SUP-RAP-85/2015**

preparación de las elecciones o bien, cuando por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios que lo rigen.

Resultan aplicables las jurisprudencias de rubro: *"ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR"*

*"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".<sup>1</sup>*

En el caso, el partido apelante impugna un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se dio respuesta a una consulta planteada por Emilio Raúl Sandoval Navarrete, quien por propio derecho formuló diversos cuestionamientos en torno a la aplicación de diversas disposiciones relacionadas con la transmisión de propaganda gubernamental.

La respuesta dada a la consulta formulada, desde la perspectiva de esta Sala Superior, al versar sobre aspectos vinculados con el desarrollo del proceso comicial federal dos mil catorce-dos mil quince y diversos procesos electorales que se están llevando a cabo, emerge como un aspecto susceptible de combatirlo por el Partido Político Morena en ejercicio de su potestad de acción tuitiva de interés difuso.

---

<sup>1</sup> Visibles en la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, páginas 97-98 y 455 a 457, respectivamente.

**e) Definitividad.** Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente a la promoción del recurso de apelación, por virtud del cual pueda ser modificado o revocado.

Al encontrarse colmados los requisitos de procedibilidad señalados por la legislación procesal federal, lo conducente es realizar el estudio de la controversia planteada.

**TERCERO. Resumen de agravios.** El partido inconforme formula en síntesis los agravios siguientes:

Con la respuesta dada a la solicitud formulada por el ciudadano Emilio Raúl Sandoval Navarrete, se trasgrede lo establecido en los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 242, parágrafo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los criterios establecidos por la Sala Superior en torno a la difusión de la propaganda gubernamental y los principios de legalidad, certeza y equidad en la contienda.

Señala que la responsable realiza una interpretación ajena al criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-8/2014, SUP-RAP-14/2014 y SUP-RAP16/2014; al introducir el concepto de “sobreexposición territorial”, ya que a su parecer, esa referencia no es clara ni se encuentra definida en la normativa.

## **SUP-RAP-85/2015**

Menciona, que al determinar la responsable que: *“...Por lo tanto no será considerado como propaganda 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, siempre que la difusión sea conforme lo establecido en párrafos anteriores...”* está violando la equidad en la contienda, en tanto que dicha respuesta se traduce en anuencia a realizar propaganda contraviniendo la ley.

También aduce que el artículo 242, párrafo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es claro al establecer que la territorialidad se define en virtud de la cobertura, la cual, deberá corresponder con el ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no obtenerse a partir de la ubicación de las emisoras como ilegalmente pretende la autoridad responsable.

Añade que el artículo 46 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, aprobado por el propio Consejo General, refiere a la cobertura de las estaciones de radio y televisión, sin embargo, señala que en ningún punto de dicha reglamentación se hace referencia a la ubicación de las emisoras, como ilegalmente lo hace el acuerdo impugnado.

Al efecto precisa que en su parecer, el término *“ubicación”* es impreciso al tener varias acepciones y en cambio el término cobertura resulta mucho más preciso.

Por otro lado aduce, que el considerando octavo del acuerdo impugnado, viola lo prescrito por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, en tanto que implícitamente autoriza a los sujetos obligados para que hagan uso de su voz e imagen al momento de rendir su informe de labores.

También precisa que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece, como excepción al diverso 134, párrafo 8, Constitucional, que sea únicamente al informe de labores de los servidores públicos y no a propaganda personalizada como se realiza en el acuerdo.

Que el acuerdo reclamado incumple el principio de congruencia, ya que hace apenas unas semanas la propia responsable dictó resolución en virtud de la cual ordenó sancionar a un servidor público por incurrir en propaganda personalizada, dentro del procedimiento sancionador SCG/PE/MORENA/CG/30/INE/46/2014 y su acumulado SCG/PE/MORENA/CG/32/INE/48/2014, en el cual se sancionó al Gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas, por violentar lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución General, en relación con los dispositivos 242, párrafo 5 y 449, párrafo 1, incisos d) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y ahora da un giro a su criterio, respecto a la interpretación de esos artículos con base en una consulta.

Que la autoridad responsable violenta los principios de legalidad, certeza, objetividad, seguridad jurídica y equidad al sentar un criterio contrario, y crear una excepción a la norma

## **SUP-RAP-85/2015**

para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en lo tocante a la territorialidad.

Finalmente establece que el acuerdo reclamado implica la anuencia y excepciona del cumplimiento de la ley al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Presidente de la República, en lo tocante a la territorialidad y a la promoción personalizada, y les otorga “...prácticamente permiso a quienes ostentan dichos cargos para violar la Constitución...” en materia de propaganda gubernamental.

### **CUARTO. Estudio de fondo.**

**I. Causa de pedir y pretensión.** El partido inconforme dirige su impugnación a demostrar que fue incorrecto lo razonado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al desahogar la consulta planteada por el ciudadano Emilio Raúl Sandoval Navarrete, respecto al tema de propaganda gubernamental, ya que a su parecer, la respuesta se presenta contraria a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como a los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad.

Por tanto, pretende que esta Sala Superior revoque el acuerdo reclamado.

**II. Suplencia de la queja.** De conformidad con lo establecido en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el

que se establece que el juzgador debe suplir la deficiencia en la exposición de los motivos de disenso, siempre y cuando éstos se puedan deducir claramente de los hechos expuestos, así como al deber de analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, de conformidad con el principio de caridad<sup>2</sup>, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia en materia electoral, este órgano jurisdiccional federal procede a suplir la queja deficiente.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de título: *MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.*<sup>3</sup>

### **III. La consulta ante el Instituto Nacional Electoral.**

El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que es autoridad en materia electoral, de conformidad con los artículos 41, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los numerales 29, 30 y 31 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se encuentra integrado por el Consejo General, que es el órgano superior de dirección y responsable de vigilar el

---

<sup>2</sup> Tal como se sostuvo por esta Sala Superior al resolver el acuerdo derivado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-302/2014. El principio de caridad significa interpretar los argumentos, posiciones o planteamientos de otros, en este caso del actor, con la mejor luz posible.

<sup>3</sup> Jurisprudencia 4/99, consultable en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Vol. 1 Jurisprudencia. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 445.

## **SUP-RAP-85/2015**

cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Dicho órgano superior se compone de un Presidente, diez Consejeros electorales, un Consejero del Poder Legislativo por cada grupo parlamentario, un representante por cada partido político nacional y el Secretario Ejecutivo, en términos que lo disponen los numerales 34, 35, 36, párrafo primero y 41 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Así también, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base III de la Constitución Federal, 30, numeral 1, inciso h) y 160, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es la única autoridad competente para administrar los tiempos que corresponden al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y en materia electiva.

De conformidad con lo establecido en los artículos 44, párrafo 1, incisos a), n) y jj) de la mencionada Ley General, el Consejo General tiene entre sus atribuciones aprobar y expedir Reglamentos necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto; vigilar de manera permanente que el Instituto ejerza sus facultades como autoridad única en la administración de los tiempos en radio y televisión; así como dictar los Acuerdos que estime pertinentes para hacer efectivas esas atribuciones.

Entre sus funciones esenciales destaca, lo establecido en el artículo 5, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, correspondiente a la **aplicación e**

**interpretación de la Ley Electoral** -en su ámbito de competencia-.

En esa tesitura, es dable considerar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene la potestad para dar respuesta a las consultas que le sean formuladas con el propósito de esclarecer el sentido del ordenamiento legal, por tal motivo cuando lo determinado por una consulta es objeto de impugnación, el tamiz de análisis de esta Sala Superior se centra primeramente en ámbito de legalidad privilegiando la revisión general sobre el ajuste o no sobre los principios de congruencia y exhaustividad, y en un segundo plano, a determinar si la respuesta se adecua o no a derecho.

**IV. Cuestión preliminar** Previo al análisis de los motivos de inconformidad es menester precisar que en el ejercicio de su jurisdicción, esta Sala Superior ha interpretado, en diversos precedentes, el contenido de los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los dispositivos precisados señalan:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 134. ...

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

## **SUP-RAP-85/2015**

símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Artículo 242

...

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.

En esencia, la Sala Superior ha establecido un criterio convergente con la posición que ha orientado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.

La perspectiva jurisdiccional así, ha determinado esencialmente que las disposiciones antes precisadas llevan a afirmar que los mensajes para dar a conocer los informes de labores deben cumplir con las directrices siguientes:

1. Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.
2. En canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.

3. En medios de comunicación cuya divulgación no exceda el ámbito territorial estatal en el cual el servidor público ejerce el cargo.

4. No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

5. No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

6. En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

7. Debe ser un **auténtico, genuino y veraz informe de labores**, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente, a través de medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía.<sup>4</sup>

Esto es, la interpretación jurisdiccional se ha orientado en el sentido de que los informes de gestión que se realizan en cumplimiento a la obligación de rendir cuentas del servidor público, no se contraponen con la prohibición contenida en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe la propaganda de los servidores públicos con fines de promoción política personal.

---

<sup>4</sup> Véase ejecutorias SUP-REP-1/2015 y acumulados, SUP-RAP-8/2015 y SUP-RAP14/2014.

## **SUP-RAP-85/2015**

Al efecto, en las acciones de inconstitucionalidad precitadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue explícita al señalar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que prohíbe es *la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, ya que en estos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas.*

En las acciones de inconstitucionalidad de referencia, invocó diversos ejercicios de interpretación que había realizado desde el año dos mil ocho, (acciones de inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008) en las que estableció:

“Consecuentemente, si todas estas prescripciones no dejan sin efectos las repetidas prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134 constitucional, sino que más bien las precisan tratándose de la rendición de cuentas, es inexacto lo que afirma el Partido del Trabajo en el sentido de que la norma reclamada contenga excepciones a esas taxativas, ya que tal precepto de la Norma Fundamental, en la parte que se comenta, no canceló la publicidad gubernamental de todo tipo, sino únicamente la que pudiera tener como propósito favorecer a un partido político, o la de rendir culto a la personalidad de un servidor público mediante la emisión de mensajes con su nombre, imagen, voz o símbolos asociados visualmente con su figura o posición política, prohibiciones que subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental, conforme a la interpretación sistemática de todo el contenido del artículo 5° bis reclamado”.

De conformidad con lo anterior, la orientación ha sido en el sentido de que, el informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía, en el que debe primar la necesidad de informar de manera auténtica, genuina y veraz la actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.<sup>5</sup>

**V. Materia de la *litis*.** Como se ha evidenciado en párrafos precedentes, la materia del presente asunto versa sobre la respuesta que dio el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a la consulta planteada por Emilio Raúl Sandoval Navarrete, en materia de propaganda gubernamental, bajo el auspicio de los cuestionamientos siguientes:

1. *En los términos del artículo 134 penúltimo párrafo de la Constitución General de la República, en qué casos el funcionario público puede hacer uso de su voz e imagen en los mensajes para dar a conocer su informe de labores.*
2. *En los términos del artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ¿las estaciones del Distrito Federal domiciliadas en este lugar, pueden transmitir los mensajes del Jefe de Gobierno, aun cuando su señal va más allá de la región del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público?*
3. *Cuál es el criterio que aplica para el caso del informe del señor Presidente de la República, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 134 constitucional y el 5 párrafo del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

---

<sup>5</sup> Véase ejecutoria SUP-REP-3/2015.

## SUP-RAP-85/2015

El Consejo General responsable, para dar respuesta a las interrogantes anteriores, optó por agruparlas del modo siguiente:

[...]

8. Que respecto de las **preguntas 1 y 2 transcritas** en el considerando 6 de este Acuerdo, cabe señalar que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propaganda que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno no deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

*Sin embargo, dicha prohibición tiene como excepción lo establecido por el artículo 242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los Recursos de Apelación identificados con las claves SUP-RAP-8/2014, SUP-RAP-14/2014 y SUP-RAP-16/2014, definió el criterio aplicable determinando las reglas fundamentales para la difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, a saber:*

- I. *Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año.*
- II. *En canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.*
- III. *En medios de comunicación cuya divulgación no exceda el ámbito de responsabilidad o de gestión, en el cual el servidor público ejerce el cargo.*
- IV. *Debe comprender un periodo temporal específico: siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.*
- V. *No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*
- VI. *En ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.*

*Es así que la Sala Superior expuso que el artículo citado de la Ley de la materia contiene dos hipótesis: una relacionada con la temporalidad en la que se pueden rendir los informes, y otra, relativa al ámbito geográfico en que el servidor público desempeña sus funciones.*

*En esa tesitura, la difusión de mensajes de esta naturaleza únicamente deberá realizarse en el ámbito geográfico de responsabilidad de los servidores públicos, ya que la intención del legislador era evitar, en todo momento, la promoción personalizada de los servidores públicos; en específico, el uso de los mecanismos de comunicación social para difundir su imagen individualizada; es decir, evitar la sobreexposición territorial, fuera de su ámbito regional de responsabilidad.*

*Por lo tanto no será considerado como propaganda 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, siempre que la difusión sea conforme lo establecido en párrafos anteriores.*

*Ahora bien, en este sentido la transmisión de los mensajes del **Jefe de Gobierno del Distrito Federal** por emisoras ubicadas dentro de la demarcación de dicha entidad y contenidas en el catálogo correspondiente, cumplen con el criterio de territorialidad, con independencia de que su cobertura abarque otras entidades federativas, puesto que el supuesto que se considera objetivo para analizar la territorialidad debe ser el de la ubicación de la emisora, a partir de los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto.*

*Respecto de la **pregunta 3 transcrita** en el considerando 6 de este Acuerdo, cabe señalar que el criterio aplicable al informe del Presidente de la República, es el citado en líneas anteriores ya que el artículo 134 constitucional refiere a la propaganda que difunda cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, como es el Gobierno Federal. En este sentido al tratarse del Presidente de la República resulta incompatible el criterio de territorialidad, puesto que su representación no se limita a una entidad federativa y sus atribuciones tienen carácter federal, siendo entonces posible la transmisión nacional de los mensajes relacionados con su informe de labores.*

## SUP-RAP-85/2015

*Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, numerales 1 y 2; 30, numeral 1, inciso h); 44, numeral 1 incisos a), n) y jj); y 160, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General, aprueba el siguiente*

### **ACUERDO**

**PRIMERO.** *Se da contestación al C. Emilio Sandoval Navarrete, en los términos del Considerando 8.*

**SEGUNDO.** *Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, notifique el presente Acuerdo al C. Emilio Sandoval Navarrete”.*

El resaltado es propio de esta ejecutoria.

Como se observa, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respondió a los **dos primeros** cuestionamientos esencialmente en los términos siguientes:

- Que de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, la propaganda que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, no deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.
- Que dicha prohibición tiene como excepción el párrafo 5 del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.-*Tal como fue definido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los Recursos de Apelación identificados con las claves SUP-RAP-8/2014, SUP-RAP-14/2014 y SUP-RAP-16/2014, en los que estableció diversas reglas fundamentales-*.

- Que la difusión de los informes de gobierno contienen dos hipótesis una referida a la temporalidad y otra al ámbito geográfico donde se desempeña el servidor público.
- Lo anterior, a fin de evitar la sobreexposición territorial del servidor público, fuera de su ámbito regional de responsabilidad.
- Por tanto, señaló que no será considerado como propaganda el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, siempre que esa difusión se haga conforme a los puntos anteriores.

De lo vertido con antelación, se obtiene que el Consejo General, dio respuesta integral a los cuestionamientos de referencia.

Para ello, invocó diversos criterios de interpretación que, en ejercicio de su jurisdicción, sobre el tema ha emitido esta Sala Superior, en torno a la propaganda gubernamental, exponiendo al respecto que no será considerado como propaganda 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, siempre y cuando sean emitidos en los términos precisados.

En la misma lógica respondió la pregunta 3, que establecía:

*“...Respecto de **la pregunta 3 transcrita** en el considerando 6 de este Acuerdo, cabe señalar que el criterio aplicable al informe del Presidente de la República, es el citado en líneas anteriores ya que el artículo 134 constitucional refiere a la*

## SUP-RAP-85/2015

*propaganda que difunda cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, como es el Gobierno Federal. En este sentido al tratarse del Presidente de la República resulta incompatible el criterio de territorialidad, puesto que su representación no se limita a una entidad federativa y sus atribuciones tienen carácter federal, siendo entonces posible la transmisión nacional de los mensajes relacionados con su informe de labores...”*

Como puntos esenciales de respuesta señaló que:

- Con respecto al Presidente de la República, la difusión de su informe de labores seguía el mismo criterio de interpretación del artículo 134 constitucional.
- Que el aspecto atinente a la exigencia de **territorialidad** resultaba incompatible con la figura Presidencial, ya que su representación no se limitaba a una entidad federativa, sino que era factible su transmisión a nivel nacional.

Ahora, con respecto a la **pregunta dos**, debe particularizarse lo siguiente:

La interrogante formulada consistió en: *“En los términos del artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ¿las estaciones del Distrito Federal domiciliadas en este lugar, pueden transmitir los mensajes del Jefe de Gobierno, aun cuando su señal va más allá de la región del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público?”*

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respondió de manera textual:

*“...Ahora bien, en este sentido la transmisión de los mensajes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por emisoras ubicadas dentro de la demarcación de dicha entidad y contenidas en el*

*catálogo correspondiente, cumplen con el criterio de territorialidad, con independencia de que su cobertura abarque otras entidades federativas, puesto que el supuesto que se considera objetivo para analizar la territorialidad debe ser el de la ubicación de la emisora, a partir de los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto...”*

Como se evidencia, de la respuesta complementaria que ofrece al cuestionamiento dirigido a la figura del **Jefe de Gobierno del Distrito Federal**, el Consejo General contestó que con respecto a la difusión del informe de labores de dicho servidor público, el elemento correspondiente al **ámbito territorial**, debía regirse por la **ubicación** de la emisora (en esta ciudad), con independencia de la **cobertura** que alcanzara la concesionaria y abarcara otras entidades federativas. Ello, de conformidad con los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión del citado Instituto.

Como se observa, el punto toral de la respuesta fue que las emisoras establecidas en el Distrito Federal, cumplían con el elemento de **territorialidad** que constriñe el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al **ubicarse** en esta ciudad, sin conceder un lugar preponderante al concepto de su **cobertura** en otras entidades federativas.

En ese escenario, resulta oportuno aludir al contenido del mencionado artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece:

“...5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo 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

## SUP-RAP-85/2015

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...”

El subrayado corresponde a la presente ejecutoria.

Del texto del artículo de referencia, se advierte que, entre otras cuestiones establece que el informe anual de labores, puede realizarse una vez al año ***“en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público”***.

Esto es, si bien el párrafo 5, del artículo 242, prevé la difusión de los informes de gobierno para que sean transmitidos en una temporalidad determinada, también lo sujeta a que reúna el requisito, que incide en el **elemento de territorialidad** que se encuentra **relacionado con el área geográfica** en la que el servidor público informante desempeña sus funciones.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido, que la difusión de **mensajes de esta naturaleza únicamente deben difundirse en el ámbito geográfico de responsabilidad de los servidores públicos**, ya que la intención del legislador fue evitar, en todo momento, la promoción personalizada de los servidores públicos; en específico, el uso de los mecanismos de comunicación social para difundir su imagen individualizada a otras partes de la República Mexicana donde no tiene presencia y tampoco debería tener presencia el citado servidor público;

ello para efecto de **evitar la sobreexposición territorial, fuera de su ámbito regional de responsabilidad.**

Teniendo una **cobertura regional limitada al ámbito geográfico**, respecto al lugar en que irradia su función y despliega sus actividades con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas.<sup>6</sup>

Lo anterior, en modo alguno riñe con la circunstancia atinente a que los informes que se rinden a la sociedad por parte del Congreso de la Unión, de los Grupos Parlamentarios o los Legisladores Federales se realicen a nivel nacional, cuando por ejemplo, **las actividades o funciones legislativas** respecto de las cuales se informa a la ciudadanía van dirigidas a todo el país, como acontece con las propuestas e iniciativas y aprobación de actos, acuerdos, leyes generales, leyes federales, entre otras, particularmente, cuando se trata de temas cuya importancia es de tal magnitud que resulte indispensable se comunique a la sociedad en general y no solo a la circunscripción del servidor público.

Esto es, la Sala Superior ha sostenido que los supuestos referentes a que los informes de gobierno que se rindan a nivel nacional, deben entenderse orientados a temas involucrados en la rendición de cuentas que realmente impacten a todo el país, por lo que de no ser así, se estaría en la hipótesis en la cual los servidores públicos idealmente deberán dirigirse al distrito electoral federal en su circunscripción plurinominal o entidad federativa que representan a partir de haber sido electos en

---

<sup>6</sup> Véase SUP-REP-3/2015.

## **SUP-RAP-85/2015**

esas zonas geográficas; empero, si **sus funciones impactan a la totalidad de los habitantes del país**, los informes de gestión que rindan los legisladores federales, pueden propalarse en todo el territorio nacional, siempre que se ajusten racionalmente a los requisitos previstos en la ley.<sup>7</sup>

Es preciso señalar que el imperativo legal antes señalado, es objeto de pormenorización en el Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, disposición en la que se delinear algunos elementos para su instrumentación material, específicamente en los artículos 5, fracción III, incisos a) y h); 6, párrafo 2, incisos d) y e) y párrafo 4, inciso i); así como 45 y 46 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, que establecen:

### **Artículo 5.**

#### **Del glosario**

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

[...]

III. Por lo que hace a la terminología:

[...]

**a)** Cobertura: Toda área geográfica en donde la señal de las estaciones de radio y los canales de televisión sea escuchada o vista;

**h)** Mapa de cobertura: Instrumento técnico, legal, idóneo y pertinente elaborado por el IFT, que determina las áreas geográficas donde la señal es escuchada o vista, así como su alcance efectivo; el cual constituye la base para la elaboración de los Catálogos que aprueba el Instituto, conforme a las normas aplicables;

### **Artículo 6.**

---

<sup>7</sup> Idem

**De las atribuciones de los órganos competentes del Instituto**

[...]

2. Son atribuciones del Comité:

d) Solicitar al IFT los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo;

e) Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el último corte de la información del marco geográfico electoral a nivel estatal, municipal, distrital federal y local, seccional, y de localidades, relacionado con los ámbitos geográficos correspondientes a los mapas de cobertura proporcionados por el IFT;

[...]

4. Son atribuciones de la Dirección Ejecutiva:

[...]

i) Elaborar y actualizar una vez al año, con la información proporcionada por el IFT y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión;

**Artículo 45.**

**De los catálogos de emisoras**

1. El Catálogo nacional de estaciones de radio y canales de televisión se conformará por el listado de concesionarios de todo el país y, tratándose de un Proceso Electoral Ordinario, será aprobado por el Comité, al menos con 30 días previos al inicio de la precampaña del Proceso Electoral de que se trate, con la finalidad de garantizar el derecho al uso de los medios de comunicación social de los partidos políticos, coaliciones, candidatos/as independientes y de las autoridades electorales.

2. Con base en el catálogo aprobado, las concesionarias deben difundir en cada estación de radio y canal de televisión, la propaganda de los partidos políticos y de las autoridades electorales, así como de los/las candidatos/as independientes, en su caso. El Consejo ordenará la publicación del citado

## **SUP-RAP-85/2015**

catálogo al menos 30 días previos al inicio de la etapa de precampañas del Proceso Electoral Ordinario de que se trate.

El Catálogo de estaciones de radio y canales de televisión aprobado por el Consejo será público y deberá notificarse a todos los concesionarios incluidos en el mismo.

**3.** Los catálogos para los Procesos Electorales de estaciones de radio y canales de televisión se conformarán por el listado de concesionarios que:

**a)** Se encuentren obligados a transmitir las pautas para la difusión de los promocionales de partidos políticos, candidatos/as independientes y autoridades electorales que les sean notificadas, en términos de los párrafos siguientes; y,

**b)** Se encuentren obligados a suspender la transmisión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

**4.** En los Procesos Electorales Locales, el Comité incluirá en el catálogo respectivo a todas las emisoras de la entidad federativa de que se trate, incluyendo, en su caso, el número suficiente de concesionarios de otra entidad federativa, cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo, para garantizar la cobertura respectiva.

**5.** En el caso de las emisoras cuya señal sea efectivamente vista o escuchada en los municipios que conforman zonas conurbadas de una entidad en Proceso Electoral Local, su señal podrá ser utilizada para participar en la cobertura del Proceso Electivo de que se trate, independientemente de la entidad en que opere.

**6.** En los Procesos Electorales Extraordinarios, el Comité incluirá en el catálogo respectivo a todas las emisoras de la entidad federativa, distrito o municipio de la elección de que se trate, incluyendo, en su caso, el número necesario de concesionarios de otra demarcación territorial, cuya señal llegue a aquella donde se lleve a cabo el Proceso Electoral respectivo, a fin de garantizar tanto el derecho a la información de la ciudadanía, en términos de lo establecido en el artículo 6º, Apartado B de la Constitución.

**7.** Para lo mencionado en los tres párrafos anteriores, se tomará en cuenta el porcentaje de ciudadanos inscritos en el padrón electoral y el listado sobre las que tienen cobertura dichas emisoras en la entidad con Proceso Electoral, respecto al total del porcentaje con cobertura de la emisora de acuerdo a los mapas de cobertura vigentes.

**8.** Los mensajes de los partidos políticos, de las autoridades electorales y los/las candidatos/as independientes, se transmitirán en las emisoras que transmiten o retransmiten señales dentro de una entidad federativa conforme a las órdenes de transmisión entregadas o puestas a disposición por la autoridad.

**Artículo 46.**

**De los mapas de cobertura**

**1.** El Comité solicitará al IFT los mapas de cobertura de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo.

**2.** La Dirección Ejecutiva informará al Comité, la actualización que, en su caso, remita el IFT respecto de los mapas de cobertura y su alcance efectivo. Las actualizaciones referentes a la información que proporcione la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realizará una vez al año.

Si existen elementos que indiquen lo contrario a lo plasmado en el mapa de cobertura previo acuerdo del Comité, se solicitará al IFT información al respecto, a fin de corroborarlo con el mapa de cobertura.

**3.** Los mapas de cobertura se pondrán a disposición para su consulta, a través del Portal INE y su contenido será de carácter público.

**4.** Para lo dispuesto en el presente artículo y garantizar la permanente actualización de los mapas, el Instituto podrá celebrar convenios con el IFT para incorporar en la cobertura efectiva de los mapas, la información correspondiente.

En razón de lo anterior esta Sala Superior considera que el Instituto Nacional Electoral dio una respuesta congruente y suficiente a la interrogante que se le planteó en el sentido de si *en términos del artículo 242 párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ¿las estaciones del Distrito Federal domiciliadas en este lugar, pueden transmitir los mensajes del Jefe de Gobierno, aun cuando su señal va más*

## **SUP-RAP-85/2015**

*allá de la región del ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público?*

Lo anterior, en tanto que le informó que *la transmisión de los mensajes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por emisoras ubicadas dentro de la demarcación de dicha entidad y contenidas en el catálogo correspondiente, cumplen con el criterio de territorialidad, con independencia de que su cobertura abarque otras entidades federativas, puesto que el supuesto que se considera objetivo para analizar la territorialidad debe ser el de la ubicación de la emisora, a partir de los catálogos aprobados por el Comité de Radio y Televisión de este Instituto*, en la inteligencia que para el desarrollo de esas transmisión debe seguirse el modelo que traza la propia reglamentación electoral en cuanto al tópico la cual ha sido precisada en líneas anteriores.

Como se evidencia, las respuestas ofrecidas por la autoridad electoral administrativa se aprecia que cumplen con el principio de congruencia desde la perspectiva de este órgano jurisdiccional, toda vez que se encuentran dirigidas a responder los cuestionamientos planteados, a partir de dos premisas en las que le informa, de manera genérica, que el marco normativo que traza el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, forja un mandamiento que comprende a todos los servidores públicos, así como el diverso 242, párrafo quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación a los elementos que deben cumplirse para la difusión del informe de labores, ya que la difusión de éstos debe ir dirigida a informar a la ciudadanía mexicana.

Lo anterior, bajo la premisa de que el ejercicio que se realice de esa propaganda debe quedar comprendida dentro de los límites trazados por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y delineadas por el párrafo 5, del diverso artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que han sido objeto de interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior como se ha hecho referencia en párrafos precedentes.

En ese sentido, al ser **infundados** los motivos de disenso hechos valer por el partido apelante, se confirma el acuerdo reclamado.

Por lo expuesto y fundado, se:

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo INE/CG69/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**Notifíquese** como corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar,

**SUP-RAP-85/2015**

ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO  
CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**