

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-54/2015.

RECURRENTE: JAVIER CORRAL
JURADO.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA
DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN.

TERCERO INTERESADO:
ENRIQUE PEÑA NIETO.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: JOSÉ
ARQUÍMEDES GREGORIO
LORANCA LUNA.

México, Distrito Federal, a doce de marzo de dos mil quince.

VISTOS para resolver los autos del recurso de revisión interpuesto por el Senador Javier Corral Jurado, Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional, quien con el carácter de denunciante en el procedimiento de origen controvierte la sentencia de treinta de enero de dos mil quince, emitida por la autoridad responsable al rubro indicada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-10/2015, incoado en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Partido Revolucionario Institucional, en el que se declaró que no hay infracción a la normativa electoral.

R E S U L T A N D O S

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

I.1. Difusión de mensajes. El cuatro de enero de dos mil quince, en “cadena nacional”, fue transmitido el mensaje titulado “Video Mensaje a la Nación 2015”, en donde el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, expresó los proyectos gubernamentales de su gestión, así como los beneficios que representan para la ciudadanía.

I.2. Denuncia. El cinco de enero de dos mil quince, el Senador Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó en la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto escrito de denuncia en contra de Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y del Partido Revolucionario Institucional¹.

I.3. Radicación, admisión e investigación preliminar. Mediante acuerdo de cinco de enero de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral radicó la denuncia con la clave **UT/SCG/PE/JCJ/CG/1/PEF/45/2015** y admitió a trámite el correspondiente procedimiento especial sancionador.

¹ A juicio del denunciante, los hechos objeto del procedimiento especial sancionador, inobservan lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 242, párrafo 5, y 449, párrafo 1, incisos c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El denunciante solicitó la implementación de medidas cautelares, con el objeto de que fuera suspendida la difusión del mensaje motivo de denuncia.

I.4. Medidas cautelares. El siete de enero de dos mil quince, la Comisión de Quejas y Denuncias del citado Instituto negó la adopción de las medidas cautelares. El acuerdo fue impugnado ante la Sala Superior, mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, que dio lugar al expediente SUP-REP-38/2015, en el que se dictó sentencia el día veintiuno del mismo mes y año, en el sentido de confirmar dicha negativa.

I.5. Remisión del expediente a la Sala Regional Especializada. En su oportunidad, la autoridad administrativa electoral remitió el expediente **UT/SCG/PE/JCJ/CG/1/PEF/45/2015** y el informe circunstanciado respectivo, a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de la Sala Regional Especializada responsable, a efecto de verificar su debida integración, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General 4/2014 emitido por esta Sala Superior.

El asunto en comento se radicó bajo la clave de expediente SRE-PSC-10/2014.

I.6. Acto impugnado. El treinta de enero de dos mil quince, la Sala Regional Especializada emitió sentencia en el

procedimiento especial sancionador SRE-PSC-10/2014, cuyo punto resolutivo es del tenor siguiente:

ÚNICO. No tuvo verificativo la inobservancia a la normatividad electoral, objeto del procedimiento especial sancionador, en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Partido Revolucionario Institucional.

La sentencia fue notificada al actor el treinta de enero de dos mil quince.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

II.1. Remisión del recurso a Sala Superior. El tres de febrero de dos mil quince, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior se recibió el oficio TEPJF-SRE-SGA-159/2015, signado por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada, mediante el cual remitió la demanda del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

II.2. Integración, registro y turno a Ponencia. En la misma fecha precitada, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar, registrar y turnar a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López el expediente SUP-REP-54/2015.

II.3. Tercero interesado. Durante la tramitación del recurso que se resuelve, compareció el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través de Humberto Castillejos Cervantes

Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, con el objeto de que se le considere como tercero interesado al presente recurso de revisión.

II.4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor radicó, admitió y determinó el cierre de instrucción, y

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante el cual se impugna la sentencia de treinta de enero de dos mil quince emitida por la Sala Regional Especializada, mediante la cual resolvió que no tuvo verificativo la inobservancia a la normatividad electoral, objeto del procedimiento especial sancionador, en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Partido Revolucionario Institucional, en el procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Tercero Interesado. Se reconoce el carácter de tercero interesado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en función del escrito presentado por Humberto Castillejos Cervantes, Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

TERCERO. Requisitos de procedencia del presente recurso. Se encuentran satisfechos en los términos siguientes:

I. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa del promovente.

II. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida el treinta de enero de dos mil quince, la cual fue notificada al actor el mismo día (conforme lo manifiesta el actor) y la demanda fue presentada el dos de febrero siguiente ante la sala especializada responsable, es decir, dentro de los tres días que prevé el artículo 109, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

III. Legitimación y personería. Los requisitos se encuentran satisfechos plenamente, toda vez que, Javier Corral Jurado

(consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral) es el quejoso en el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/JCJ/CG/1/PEF/45/2015** en donde denunció hechos, que desde su punto de vista transgreden lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 242, párrafo 5, y 449, párrafo 1, incisos c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, porque de conformidad en lo señalado en el artículo 13, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, fracción II, aplicable al recurso de revisión en que se actúa, en términos de lo dispuesto por el artículo 110, párrafo 1, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dicho medio de impugnación puede ser interpuesto por los ciudadanos por su propio derecho.

Además, en el informe circunstanciado, la autoridad responsable le tiene por acreditada su personería.

IV. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que impugna la sentencia de treinta de enero de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Especializada de este tribunal en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-10/2014, que declaró la inexistencia de la violación objeto del procedimiento especial sancionador seguido en contra de Enrique Peña Nieto,

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y del Partido Revolucionario Institucional.

Por ende, dado que el recurrente fue el denunciante en el procedimiento especial sancionador de origen, es evidente que sí tiene interés jurídico para controvertir la sentencia que lo resolvió.

V. Definitividad. También se estima colmado este requisito ya que esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agostarse por el recurrente, antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en cuestión.

CUARTO. Resolución impugnada.

CUARTO. Fijación de la materia del procedimiento.

Lo hasta aquí señalado permite establecer que la materia del procedimiento sometido a consideración de esta Sala Especializada, consiste en dilucidar si en el caso, se acredita o no la comisión de las siguientes conductas:

La probable inobservancia al principio de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, previsto en los artículos 41, Base III, apartado A y 134, párrafo octavo, de la Constitución, así como 449, párrafo 1, incisos c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por la difusión de un mensaje en “cadena nacional” el cuatro de enero de dos mil quince, así como por un video en el portal oficial de la Presidencia de la República.

En relación al Partido Revolucionario Institucional, la actualización de responsabilidad individual, por su calidad de garante de la conducta desplegada por el Titular del Ejecutivo Federal, por su militancia en dicho instituto político.

QUINTO. Existencia de los hechos a partir de la valoración probatoria.

Previo a entrar al estudio de fondo, es necesario verificar la existencia de los hechos, así como las circunstancias en que se hubieren realizado, a partir de las pruebas que se encuentran en el expediente.

Del monitoreo de radio y televisión que llevó a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto, remitido a la Unidad Técnica mediante oficio INE/UT/0100/2015 de trece de enero de dos mil quince, así como de la contestación emitida por la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación mediante oficio DF/170/2015-01, de quince de enero de dos mil quince, está acreditada la difusión del mensaje del día cuatro del propio mes y año, a las 21:00 horas, en “cadena nacional”.

Asimismo, en su comparecencia a la audiencia de pruebas y alegatos el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal reconoció la emisión del material identificado como “¡BIENVENIDO 2015! #MÉXICO GRANDE” señalado por el actor en la página web de la Presidencia de la República, así como su colocación en la plataforma de *Youtube*.

De los elementos antes descritos, se tiene por acreditada la transmisión de un mensaje de año nuevo en “cadena nacional”, el cuatro de enero de dos mil quince, a las 21:00 horas, así como la difusión, en la página electrónica de la Presidencia de la República, del video “¡BIENVENIDO 2015! #MÉXICO GRANDE”.

SEXTO. Estudio de fondo.

A fin de estar en posibilidad de determinar si la difusión de los materiales objeto del procedimiento especial que se resuelve se encuentran o no en los márgenes constitucionales y legales, acorde a lo planteado por el actor, se procederá, en principio, a llevar a cabo el análisis del marco normativo aplicable.

En ese sentido, se estudiará lo relativo a los conceptos de “propaganda gubernamental” y “promoción personalizada” previstos en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 449, párrafo 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, posteriormente, se analizará el contenido y contexto en el que se difundieron los mensajes.

Con el fin anunciado, se debe tener presente lo dispuesto por los artículos 41, Base tercera, Apartado C y 134, párrafo octavo de la Constitución Federal:

Artículo 41.

[...]

III.

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campanas 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 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 símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma electoral de dos mil siete, que modificó el citado artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente, se consideró en la parte que interesa al caso lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral **incidan** en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda

gubernamental, de todo tipo, **tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.**

...En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral...

...Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas **que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política...**

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas. En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

-En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

-En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e Imparcialidad; y

-En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

[...]"

Al ocuparse de la interpretación y alcance de la parte destacada del artículo constitucional en comento, la Sala Superior, en diversas ejecutorias, ha considerado que la propaganda gubernamental es el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones difundidas por los servidores o entidades públicas de los poderes federales, estatales y municipales que tengan como finalidad difundir, para el conocimiento de la ciudadanía, la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.²

Es decir, la propaganda gubernamental tiene elementos que la distinguen, como son:

²SUP-RAP-119/2010 y acumulados: SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.

- a) La emisión de un mensaje por un servidor público o entidad pública;
- b) Que éste se dé mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.³

Todo ello en el entendido que deberá tener carácter institucional con fines informativos, educativos o de orientación social.

De esta forma, es válido establecer que la propaganda gubernamental cuando tiene los elementos referidos, y es difundida acorde a los márgenes adecuados es permitida, sin que por el sólo hecho de contener nombres, imágenes, voces o símbolos, traiga como consecuencia necesaria e inmediata su ilegalidad.

Cierto, tal determinación será, en su caso, el resultado de un análisis y ponderación del operador jurídico, quien a partir del estudio del caso particular, establecerá si la inclusión de tales elementos implica promoción personalizada.

Por tanto, es válido señalar que el artículo constitucional en comento delinea principios rectores del servicio público, en particular, cuando se emite propaganda gubernamental.

Esta previsión constitucional da soporte al artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto establece como hipótesis de infracción por parte de los servidores públicos:

[...]

- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

También en diversas ejecutorias la Sala Superior al interpretar el párrafo octavo del artículo 134 en comento, ha establecido que "*promoción personalizada*"⁴, es un concepto jurídico indeterminado, cuyos alcances deben establecerse atendiendo a una interpretación gramatical, sistemática y funcional. Esto es, el significado de dicha expresión es

³ *Idem.*

⁴ SUP-RAP-43/2009

determinable en función del contexto normativo en que se encuentra inserta.

Por ello, al ocuparse de la propaganda gubernamental que pudiera inobservar los principios regulados en el citado precepto constitucional, la Sala Superior razonó que deberá tomarse en cuenta:

- Que se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Que tal promoción constituya, verdaderamente, una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.

Por tanto, es posible concluir que no basta que en la propaganda gubernamental se incluya el nombre o imagen del servidor público para configurar la “promoción personalizada”, sino que, para la actualización de esta conducta típica de infracción se requiere, además, que exista incumplimiento a los principios y/o valores tutelados por la norma constitucional, en la materia electoral, como la imparcialidad y equidad que deben regir los procesos electorales.

Así, la Sala Superior ha considerado que se está ante **promoción personalizada** de un servidor público, cuando en la propaganda gubernamental:

-Se tienda a promocionar, velada o explícitamente, al servidor público.⁵

-Se destaque su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales; asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y también cuando 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.⁶

-Se utilicen expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto, al mencionar o aludir la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales (ya sea a favor propio, de un tercero, o un partido político).⁷

⁵ SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-150/2009.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

De tal manera, la Sala Superior ha concluido, al resolver diversos medios de impugnación, que se está en presencia de propaganda gubernamental **que implica promoción personalizada** cuando la finalidad de la misma sea posicionar velada o explícitamente al servidor público de frente a una contienda electoral a fin de generar una ventaja indebida respecto a los demás contendientes.

Con base en lo hasta aquí señalado, esta Sala Especializada considera que para tener por actualizada la existencia de propaganda gubernamental que implique promoción personalizada, se debe atender fundamentalmente a la posible afectación a los principios de equidad e imparcialidad en materia electoral tutelados por la Carta Magna.

Esto es, la mera acreditación de difusión de propaganda gubernamental con imágenes, voces o nombres de servidores públicos **no implica, de suyo, el incumplimiento a los principios constitucionales mencionados, sino que se requiere que dicha propaganda implique promoción personalizada; es decir, que tenga como objeto el posicionamiento indebido de servidores públicos de frente a procesos electorales**, o que esté al margen de los parámetros establecidos en el artículo 134 o en el ámbito de temporalidad previsto en el numeral 41 de la propia Constitución.

La finalidad de la norma constitucional es inhibir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole político-electoral.

De ahí que, para calificar si la propaganda gubernamental difundida por el servidor público, en formato de mensaje, implica promoción personalizada, se debe verificar si está dirigida a posicionarlo con fines electorales o bien, al partido político del que emana.

Robustece lo anterior, el criterio sostenido por la Sala Superior en el **SUP-RAP-4/2014**, en el cual se determinó que:

*“En **materia electoral** los principios de imparcialidad y equidad son los valores que se tutelan en el citado artículo constitucional, los cuales a su vez rigen toda contienda electoral. Por ello, contrariamente a lo alegado por el recurrente, es conforme a derecho que la autoridad administrativa electoral federal haya establecido que, para determinar la violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 8, **tratándose de la materia electoral**, se deba demostrar que la promoción*

personalizada de un servidor público se haga con la finalidad de posicionarse electoralmente ante la ciudadanía o que rompa con los principios de equidad o imparcialidad en la contienda.”

Una vez analizados los conceptos y diferencias entre propaganda gubernamental y promoción personalizada, como se señaló, en el caso particular es necesario atender al contenido y contexto de los mensajes objeto del procedimiento especial sancionador, para determinar si constituyeron propaganda gubernamental permitida, o bien, implicaron promoción personalizada y, por tanto se actualiza la inobservancia del marco normativo aplicable.

En el particular, el contenido del mensaje emitido por el Presidente de la República, el cuatro de enero de dos mil quince, en “cadena nacional” es el siguiente:

Mexicanos: Muy buenas noches.

Deseo que hayan disfrutado con sus seres queridos de las fiestas decembrinas, que hayan tenido momentos de alegría, de convivencia y también de reflexión. Terminó 2014, un año de Contrastes.

Por un lado México se atrevió a cambiar **aprobandando once reformas estructurales** diseñadas para que nuestro país acelere su desarrollo, también se pusieron en marcha grandes obras de infraestructura, se mejoraron y ampliaron los programas sociales y algo muy importante para las familias: **se crearon cientos de miles de nuevos empleos formales.**

Pero 2014, también fue un año muy difícil para México, la violencia del **crimen organizado** nuevamente golpeó al país. Sentimos dolor, indignación y coraje.

Se hizo presente una legítima demanda de justicia, también se hicieron cuestionamientos y exigencias de mayor transparencia. Tanto lo bueno como lo negativo de 2014 nos dejaron una lección: México no puede seguir igual, el país debe seguir cambiando para bien; por eso 2015 demanda lo mejor de nosotros. Este año que comienza nos exige unidad y generosidad, trabajo en equipo y perseverancia.

Es momento de renovar el ánimo, de recobrar la confianza y la esperanza por eso este año **lo estamos iniciando con siete acciones a favor de la economía familiar.** Al iniciar 2015 bajaron las tarifas de luz en todo el país tanto para los hogares como para los negocios, gracias a la reforma energética por primera vez comienza a bajar el costo de la electricidad que pagan las familias; además, a partir de este momento en 2015 ya no habrá “gasolinazos”, gracias a la reforma hacendaria por primera vez en cinco años ya no habrá incrementos mensuales a los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP.

Las familias mexicanas también estarán más cerca ya que dejarán de pagar larga distancia en sus llamadas telefónicas dentro del país, gracias a la reforma de telecomunicaciones por primera vez toda llamada nacional será como una llamada local.

SUP-REP-54/2015

Con esta medida de apoyo a la economía familiar las compañías telefónicas dejarán de cobrarle a los mexicanos más de veinte mil millones de pesos al año.

Igualmente, en 2015 los beneficios de la reforma se acompañarán a más mexicanos en su día a día ya que más de diez millones de familias de escasos recursos recibirán una televisión digital totalmente gratuita. Esta iniciativa es uno de los esfuerzos más grandes del mundo para acercar las nuevas tecnologías a todos los hogares para que la juventud mexicana tenga nuevos caminos de éxito y realización, este mes pondremos en marcha el mayor programa de impulso a los jóvenes emprendedores de México.

Gracias a la reforma financiera podremos apoyar a los mexicanos de 18 a 30 años que quieran abrir un negocio o hacer crecer el que ya tienen. México se la va a jugar con sus jóvenes, con sus ideas y proyectos, además vamos a acelerar la construcción de viviendas dignas para que las familias puedan tener un hogar propio.

Este mes lanzaremos un paquete de medidas fiscales y de financiamiento para impulsar el desarrollo de vivienda lo que también ayudará al desarrollo de la economía en su conjunto.

Y, finalmente, a partir del primer día de este año las actividades agropecuarias de Chiapas, Guerrero y Oaxaca ya cuentan con trato fiscal preferencial. México es uno solo y debe caminar como un solo; el empleo, el desarrollo y la prosperidad tienen que llegar a todas las regiones del país y hoy el sur se encuentra rezagado y requiere apoyos adicionales, por eso muy pronto, también se crearán tres zonas económicas especiales para incentivar la actividad económica y generar empleos en el Istmo de Tehuantepec, en los municipios colindantes con el puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán y Guerrero, así como en puerto Chiapas.

Estas siete acciones hoy son posibles gracias a las reformas aprobadas que ya comienzan a dar sus primeros frutos. Todas estas buenas noticias para la economía familiar son el inicio, estoy seguro, de un mejor año para México, como presidente de la república seguiré trabajando con determinación, firmeza y claridad en el rumbo, poniendo todas reformas en acción. La transformación que hemos iniciado es el cambio más profundo que ha tenido México en muchos años, una transformación de esta magnitud por supuesto que genera obstáculos y resistencias, pero sin importar las dificultades que se nos presenten, los mexicanos daremos lo mejor de nosotros en favor de un México más grande. Tengo el firme compromiso de combatir la corrupción y la impunidad y de fortalecer la transparencia.

Estaré más cerca de la gente, escuchando sus necesidades y encontrando juntos soluciones a los problemas. Estoy seguro de que tenemos la voluntad y la entereza para superar cualquier adversidad.

Con unidad y ánimo renovado demostraremos la fortaleza y la grandeza de los mexicanos. Les deseo que 2015 sea un muy buen año pleno de salud, logros y realizaciones para ustedes y sus familias. Muchas felicidades.

En opinión de este órgano jurisdiccional, el mensaje difundido por el Presidente de la República, en “cadena nacional”, se aprecia en el contexto de las fiestas decembrinas y como una oportunidad para saludar y felicitar a la Nación dada esta coyuntura, en donde aludió, también a diversos temas de interés general, tales como:

• **Logros y problemáticas de dos mil catorce.** Parte del contenido va encaminado a describir los acontecimientos sucedidos durante dos mil catorce; en específico, la aprobación de once reformas estructurales las cuales, apuntó, tuvieron como propósito acelerar el desarrollo del país; la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura y, la creación de empleos, entre otros.

Asimismo, señaló que fue un año en el que la violencia y el crimen organizado nuevamente golpearon al país, lo que hizo presente una legítima demanda de justicia, cuestionamientos y exigencias de mayor transparencia.

• **Siete acciones a favor de la economía familiar.** Por otro lado, como parte de las políticas públicas programadas por el Gobierno Federal para dos mil quince, el Presidente de la República manifestó que se adoptarán siete medidas para apoyar la economía familiar:

-Disminución en las tarifas de luz en todo el país;

-Suspensión de los incrementos mensuales en el precio de la gasolina;

-Eliminación del pago por larga distancia en las llamadas telefónicas dentro del país;

-Entrega a más de diez millones de familias de escasos recursos de una televisión digital;

-Implementación de un programa de impulso a jóvenes emprendedores, para los mexicanos de 18 a 30 años que aspiren a abrir un negocio o hacer crecer el que ya tienen;

-Construcción y lanzamiento de un paquete de medidas fiscales y de financiamiento para impulsar el desarrollo de vivienda y,

-Aplicación de un trato fiscal preferencial para las actividades agropecuarias de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

• **Transformación.** Finalmente, el Presidente de la República señaló que las siete acciones a favor de la economía familiar

son posibles como consecuencia de las citadas reformas estructurales.

Al respecto, cabe señalar que la facultad de ordenar a los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión a encadenar las estaciones de radio y canales de televisión del país, cuando se transmita información que se considere de trascendencia para la Nación, conocida como “cadena nacional”, es una facultad de la Secretaría de Gobernación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 217, fracción II y 255 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En este orden de ideas, el Presidente de la República, es el encargado, a través de la Secretaría de Gobernación, de ordenar y coordinar las cadenas nacionales, solicitando a los concesionarios de uso comercial, público y social que presten servicios de radiodifusión, a encadenar las estaciones de radio y canales de televisión del país, para transmitir información que considere de trascendencia para la Nación.

Lo anterior, al ser la mencionada Secretaría un órgano centralizado de la Administración Pública Federal encargado, entre otras funciones, de cumplir los acuerdos y órdenes de la Presidencia de la República de conformidad con lo establecido por los artículos 1, 2, fracción I, 10, 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Análisis del contexto. Como parte del análisis del contexto en el que se llevó a cabo la difusión del mensaje en “cadena nacional”, motivo de queja, es necesario, en principio, describir el papel que desempeña el Presidente de la República en nuestro régimen de República representativa, democrática y federal, como lo dispone el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sistema, el Presidente de la República como Jefe de Estado representa a la “Nación” en el ámbito internacional y como Jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal y a las fuerzas armadas.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 89 de la Constitución Federal, el Presidente de la República cuenta con diversas facultades en materia administrativa, legislativa, de defensa y seguridad nacional, diplomática, política y jurisdiccional, entre otras.

Bajo este contexto, es válido decir que la investidura del Presidente de la República evoca a la titularidad del Poder Ejecutivo; es el representante de la Nación a nivel

internacional y encargado de la administración pública y defensa de la Nación.

Establecido el marco normativo aplicable, así como las condiciones específicas del caso, tales como el contenido y contexto del mensaje objeto de estudio, esta Sala Especializada considera que no tuvo verificativo la infracción objeto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo del presunto incumplimiento a los artículos 449, primer párrafo, incisos c), d) y e) de la Ley General del Instituto y Procedimientos Electorales, en relación con el 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, por las siguientes consideraciones.

Como consta en el expediente, la emisión del mensaje de año nuevo de cuatro de enero de dos mil quince estuvo a cargo del Presidente de la República:

- Se difundió mediante el uso de la “cadena nacional” ordenada por la Secretaría de Gobernación.
- Del contenido se advierte que su finalidad fue informar acciones y medidas de gobierno, de frente al inicio del año dos mil quince, tales como la baja en las tarifas de luz; la suspensión en el aumento del precio de la gasolina; la supresión del cobro de la larga distancia en telefonía; la entrega de televisores digitales, el inicio del programa de impulso a los jóvenes emprendedores; incentivos para la construcción de viviendas y, el trato fiscal preferencial para Chiapas, Guerrero y Oaxaca, todo ello en el marco de las recientes reformas legales estructurales que se dieron en el país en el dos mil catorce.
- Finalmente, en el mensaje se subraya el trabajo realizado por el Gobierno Federal durante dos mil catorce, así como diversas políticas públicas que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las familias mexicanas.

En consecuencia, es válido concluir que el mensaje constituye propaganda gubernamental, por tratarse de material difundido en radio y televisión, a cargo de un servidor público, cuya finalidad fue la de informar a la ciudadanía aspectos atinentes a las labores del Gobierno Federal durante dos mil catorce, así como las políticas públicas que tiene programado implementar en dos mil quince; temas que dada su investidura, como Titular del Ejecutivo de la Nación, consideró necesario e importante transmitir.

Empero, tal como se razonó en párrafos precedentes, la propaganda gubernamental por el sólo hecho de contener la

mencción del nombre de los servidores públicos o la inclusión de su imagen, por cuanto hace a la materia electoral, no necesariamente contraviene el texto del artículo 134 constitucional.

A partir de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral de dos mil siete, se advierte que el propósito no fue establecer una prohibición expresa respecto a la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos de los funcionarios públicos en la propaganda gubernamental, sino que su finalidad fue la de establecer una directriz de medida, como principio rector del servicio público, para que éstos se abstengan de utilizar los recursos públicos con la intención de incidir en las contiendas electorales.

Por ello, se debe tener presente que no cualquier aparición de un funcionario público se traduce, de manera inmediata, en la inobservancia a la normativa electoral, sino que para la actualización de la conducta típica de infracción se requiere, además, que exista incumplimiento a los principios y/o valores tutelados por la norma constitucional, en la materia electoral, como la imparcialidad y equidad que deben regir los procesos electorales.

En el caso, el mensaje difundido mediante el uso de la “cadena nacional”, se encuentra dentro de los parámetros constitucionales y legales porque de su contenido no se aprecian elementos de promoción personalizada; es decir, un posicionamiento del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de frente al proceso electoral, que pueda constituir una vulneración a los principios de equidad e imparcialidad tutelados por el párrafo octavo de la Constitución Federal, puesto que en forma alguna se resaltan atributos personales del Titular del Ejecutivo, dirigidos a conseguir la simpatía por parte del electorado para acceder a algún cargo de elección popular.

Máxime, si se considera que en el material difundido se presentan elementos oficiales como el escudo y la bandera nacional y la inclusión de la leyenda “PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”, lo que da a entender al receptor, que se presenta al servidor público en su calidad de mandatario federal, y no a título personal.

Tampoco se aprecian imágenes, frases, o expresiones relacionadas con el proceso electoral, o algún indicio que oriente o sugiera apoyo a algún candidato o partido político.

Finalmente, también debe ponderarse que no podría establecerse una vinculación con el proceso electoral para elegir a los Diputados del Congreso de la Unión, dada su

lejanía con la etapa de campañas electorales, toda vez que el mensaje objeto de denuncia fue difundido el cuatro de enero de dos mil quince, en el marco de las fiestas de año nuevo, mientras que las campañas inician en abril del citado año, máxime que como ya se estableció el artículo 41 dispone como limitación la difusión de propaganda gubernamental en periodo de campañas.

Por cuanto hace a los argumentos de la parte actora, sustentados en los criterios adoptados por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010, a juicio de esta Sala Especializada el asunto que ahora se resuelve tiene diferencias esenciales, por ello no puede llevarnos a idéntica conclusión en los términos que propone la parte actora.

A fin de dar contexto a esta afirmación, es importante señalar que dicho expediente tuvo su origen con motivo del medio de impugnación interpuesto por el entonces Presidente de la República, para controvertir la resolución CG269/2010 del antes Instituto Federal Electoral, que determinó declarar fundado el procedimiento especial sancionador promovido en su contra, por el Partido Revolucionario Institucional, por la difusión de un mensaje en “cadena nacional” el quince de junio de dos mil diez, durante el desarrollo de diversas campañas electorales locales.

De esta forma, si bien en ambos asuntos se trata de mensajes emitidos por los Titulares del Poder Ejecutivo en uso de la “cadena nacional”, como se anunció, existen diferencias sustanciales.

En el citado recurso de apelación, el órgano administrativo electoral determinó que el entonces Presidente de la República había incurrido en una falta al haber difundido propaganda gubernamental, que implicó promoción personalizada, durante el periodo correspondiente a las campañas electorales locales que se desarrollaron en dos mil diez, en inobservancia de lo establecido en el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal.

En cambio, el mensaje emitido el cuatro de enero de dos mil quince, por el ahora Presidente de la República se calificó como propaganda gubernamental permitida, puesto que careció de elementos de promoción personalizada, pero sobre todo por haberse difundido en tiempo lejano al inicio de las campañas electorales.

Es oportuno y relevante destacar que del criterio emitido por la Sala Superior en aquel recurso de apelación despuntan razonamientos que son conducentes y aplicables al caso que

ocupa nuestra atención, en cuanto hizo hincapié en que el funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía, siempre y cuando, ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable; por ello, la importancia que en el caso se consideren como elementos sustanciales: la difusión de referencia y el periodo en el que se emitió el mensaje en comento, lo primero, por la cantidad de personas a que pueda llegar la comunicación, y lo segundo, porque a mayor proximidad de la jornada electoral es más factible que tenga una incidencia en la opinión del electorado.

También la Sala Superior razonó que al hacer uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía, los funcionarios públicos deben sopesar la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de dirigir un mensaje, de modo tal que no advierta intención de beneficiar a un determinado candidato o partido político.

En ese sentido, en tanto el mensaje objeto de análisis en el referido recurso de apelación se llevó a cabo durante el periodo de campañas electorales, inclusive días antes de la jornada electoral, y el material motivo de la presente queja se difundió meses previos al inicio de las campañas electorales, pero sobre todo, carece de elementos que impliquen promoción personalizada, al tratarse de propaganda gubernamental con fines informativos.

La parte actora argumentó que el mensaje objeto de denuncia transgrede lo previsto por el artículo 134 de la Constitución Federal, en relación con el párrafo quinto del artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para ello, señala que, desde su punto de vista, la ley sólo establece una excepción a la prohibición del artículo 134, párrafo octavo de nuestra Carta Magna, siendo ésta la prevista en el artículo 242, párrafo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa a la difusión de los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos.

En principio debe reiterarse que el artículo 134 de la Constitución Federal, no constituye un lineamiento absoluto respecto a la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos de los funcionarios públicos en la propaganda gubernamental, sino que su propósito es establecer una directriz de medida para que los funcionarios públicos se abstengan de utilizar recursos públicos con la intención de incidir en las contiendas electorales; es decir, los servidores

públicos están llamados, vía esta previsión constitucional a guiar su actuación bajo una constante de neutralidad como principio rector de la función pública, que deben observar, por tanto, se debe analizar cada caso en particular para definir si se acata o no este principio del servicio público.

Así, en opinión de esta Sala Especializada se debe precisar que el mensaje objeto de controversia no se difundió en el marco de aquellos que se transmiten acorde a lo previsto por el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; esto es en el marco del informe de labores, el cual, de conformidad con lo establecido por el artículo 69 de la Constitución Federal deberá presentar en la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año ante el Congreso de la Unión, sino como parte de las actividades de comunicación que el Presidente de la República estimó debía entablar con la ciudadanía, en el marco de las fiestas decembrinas y dadas las reformas estructurales de dos mil catorce; de ahí que tampoco le apliquen los parámetros de temporalidad previstos por el precepto legal en comento.

Finalmente, por cuanto hace al mensaje denominado “¡BIENVENIDO 2015! #MÉXICO GRANDE”, debe mencionarse como aspecto relevante que el medio de difusión en que se encuentra (sitio oficial de internet de la Presidencia de la República) no produce algún riesgo o daño a los principios de equidad e imparcialidad a la contienda electoral.

Al respecto, el contenido del mensaje es:

Han sido meses difíciles para todos, en dos mil catorce México vivió episodios muy dolorosos. Pasamos juntos semanas de tristeza, dolor e impotencia. Familias que lo perdieron todo, días en los que la indignación nos hizo salir a la calle para exigir una realidad distinta a esta.

Hoy, con una tristeza que no se olida extrañamos a los que ya no están aquí; pero tenemos la obligación de salir adelante. Como mexicanos somos responsables de lo que pasa en nuestro país, no es una frase, son millones de acciones. México debe cambiar, y saben que, ya lo estamos haciendo. Lo que pasa en nuestro alrededor ha dejado de ser ajeno, nos duele lo que perdimos, pero eso también nos inspira a hacer las cosas de otra manera.

Hoy más que nunca queremos construir un país que nos represente, un México para nosotros, los más pequeños, para contar con un futuro de esperanza y dignidad, todos podemos aportar un poco a la solución.

Este año, las malas noticias no pasarán de largo; iniciaremos dos mil quince con el dese de ser distintos, dividirnos o rendirnos no servirá de nada. Abracemos nuestra tierra y

abracemos muy fuerte a los que están a nuestro lado, niños y adultos, mujeres y hombres, zurdos y diestros, la izquierda o la derecha, todos queremos que a México le vaya bien.

México es grandeza, histórica, trabajo, sonrisas, experiencias, anécdota, amor, ancestros, emoción, perseverancia, lucha, cambio, movimiento, fuerza. Por un dos mil quince, de triunfos, alegría y éxito, porque México sea el mejor país del mundo, porque no nos detendremos.

Sobre el particular, debe anotarse que de su contenido no se advierte que se resalte alguna cualidad propia del Presidente de la República, su trayectoria profesional, laboral o académica o logros particulares que haya obtenido, y tampoco se aluda a proceso electoral alguno, plataforma política ni se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

De igual manera se observa que fue emitido con respaldo en el deber de los entes públicos de transparentar, informar y justificar sus programas, decisiones y actos, con el correlativo derecho de los ciudadanos a pedir esa información, escrutarla y utilizarla como elemento para responsabilizar a los gobiernos y autoridades.

Además, debe ponderarse el lugar en que se encuentra el material objeto de controversia, en el portal de internet de la Presidencia de la República, que para acceder, es necesario conocer las direcciones electrónicas correspondientes, o bien, apoyarse en los “buscadores”; y resulta indispensable contar con instrumentos pertinentes, tales como: equipo de cómputo; conexión a internet, e interés personal en acceder a la información.

Por ello, esta Sala Especializada considera que el contenido del mensaje denominado “¡BIENVENIDO 2015! #MÉXICO GRANDE”, carece de elementos para establecer que implica promoción personalizada con el fin de incidir en el proceso electoral en curso, de alguna forma.

Esta última consideración aplica en relación al mensaje de año nuevo que se afirma se difundió en redes sociales (*Facebook y Twitter*) puesto que también requiere de todos los elementos volitivos y electrónicos señalados para acceder a dicho mensaje, de ahí que opere idéntica razón para estimar que en tales vías no tiene verificativo la irregularidad denunciada.

Determinación sobre la responsabilidad indirecta del Partido Revolucionario Institucional. Culpa In vigilando.

La Sala Superior ha sustentado el criterio de que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden incumplir disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político.⁸

Sobre esta base, el legislador reconoce a los partidos políticos como entes que pueden incumplir disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución, al establecer en el artículo 41 que podrán ser sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en la medida en que el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, prevé como obligación de los partidos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Lo anterior, sitúa a los partidos políticos en la posición de garantes respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerles la obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático.

Sobre esta premisa, el partido es responsable tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines.

Ahora bien, en el particular se determinó que es infundada la infracción objeto del procedimiento especial sancionador; por tanto, al no acreditarse un incumplimiento en materia electoral, tampoco puede tener lugar la conducta atribuida partido político, por la posible falta al deber de cuidado.

QUINTO. Agravios.

De conformidad con el principio de economía procesal y en virtud de que no existe disposición legal que exija su transcripción en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir los agravios, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su consulta.

⁸ El criterio al que se alude se contiene en la tesis XXXIV/2004, de rubro “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”.

SEXTO. Cuestión previa.

Antes del examen de los motivos de inconformidad, y dado que el origen de la denuncia se sustentó en la violación a lo dispuesto por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima necesario efectuar algunas puntualizaciones en torno al ámbito material y objetivo en que se actualizan las infracciones a ese dispositivo constitucional.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y en lo conducente creó un esquema normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

Su trascendencia normativa en el orden constitucional dimensionó la infracción al principio de imparcialidad de los servidores públicos, con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad y objetividad.

Para advertir las razones que tuvo el poder reformador de la Constitución a fin de adicionar el artículo 134 constitucional,

conviene considerar la exposición de motivos del decreto de reforma constitucional respectivo, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones."

DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN

"OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos."

DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA

"Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que se [sic] el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."

Como resultado de la trascendente reforma, en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se tutelan aspectos como los siguientes:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.

- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin; esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.
- En cada legislación de las entidades federativas, las infracciones serán acordes a lo previsto en ese precepto constitucional, según el ámbito de aplicación.

Es apreciable que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer la infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos

que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Como ya se explicó, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación social que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con lo anterior, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional prescribe una orientación general para 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 de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia entre los partidos políticos.

En ese contexto, el artículo 134 constitucional contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en

sus ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Con relación a la prohibición contenida en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política Federal, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada, cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, se estima necesario realizar las precisiones siguientes:

- a.** De conformidad con el propio dispositivo constitucional se sigue, que la promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y
- b.** Al establecer el texto constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", se sigue que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique

que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para su sancionabilidad.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone que 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; con lo cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su desobediencia.

De este último párrafo se desprende que el Poder Revisor de la Constitución estableció que las leyes, federales o locales (electorales, administrativas o penales) garantizaran el cumplimiento de lo previsto en el referido artículo 134.

En tal sentido, si el citado numeral de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que ordena, cabe concluir, que la competencia puede corresponder a los diversos niveles de gobierno en el orden nacional.

Ahora bien, para determinar si la posible infracción es susceptible de ser sancionada en el ámbito electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

Elemento temporal. Dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero a su vez, también puede decidir el órgano que sea competente para el estudio de la infracción atinente.

El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de servidores públicos.

Bajo esa lógica, es posible afirmar que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales en que la presunción adquiere aun mayor solidez.

Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que

se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

En tal sentido, es necesario puntualizar que cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de referencia alguna de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, o bien, no sea posible deducirla a partir de los elementos contextuales descritos por el denunciante o del contenido de la promoción que se estime contraria a la ley, y tampoco existan bases para identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, será necesario realizar un análisis *prima facie*, a efecto de verificar los hechos planteados en la demanda y las pruebas que se ofrezcan y aporten en ésta para estar en posibilidad de justipreciar adecuadamente si la queja trasgrede o influye en la materia electoral

Criterio similar fue sustentado en el diverso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-6/2015.

SÉPTIMO. Método de estudio.

El análisis de las manifestaciones asentadas en la demanda del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, permite apreciar que se producen agravios, los cuales corresponden a dos temas:

a) La autoridad responsable realizó el estudio del mensaje motivo de la denuncia, a la luz del inciso d), párrafo 1, del artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero omitió el análisis correspondiente con base en los incisos c) y e) de ese mismo numeral.

b) El mensaje denunciado transgrede lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 449, párrafo 1, incisos c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ante esta situación, en primer lugar serán analizadas las manifestaciones en las que se invoca la supuesta omisión de estudio, por parte de la autoridad responsable, y posteriormente, los argumentos atinentes al segundo de esos temas.

Dado que las alegaciones producidas no están planteadas en el orden mencionado, su estudio atenderá a los temas que dan título a los subapartados del Considerando siguiente.

Sin que tal situación repercuta en perjuicio del recurrente, ya que lo fundamental es que sean analizados todos los agravios que plantea. Tal como lo ha sustentado este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia de rubro: **AGRAVIOS. SU**

EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN⁹.

OCTAVO. Estudio de fondo.

Antes de realizar el análisis particular de las alegaciones producidas por el recurrente, es necesario realizar algunas puntualizaciones.

Conforme a las manifestaciones de la recurrente y las consideraciones de la Sala Regional Especializada¹⁰, se afirma válidamente que al ser coincidentes respecto del contenido del mensaje materia de la denuncia, éste se encuentra fuera de controversia, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El contenido del mensaje es del tenor siguiente:

Mexicanos: Muy buenas noches.

Deseo que hayan disfrutado con sus seres queridos de las fiestas decembrinas, que hayan tenido momentos de alegría, de convivencia y también de reflexión. Terminó 2014, un año de Contrastes.

Por un lado México se atrevió a cambiar **aprobandando once reformas estructurales** diseñadas para que nuestro país acelere su desarrollo, también se pusieron en marcha grandes obras de infraestructura, se mejoraron y ampliaron los programas sociales y algo muy importante para las

⁹ Consultable en la compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, a página 125.

¹⁰ Ver páginas 22 a 24 de la sentencia reclamada, en donde se transcribe el contenido del mensaje.

familias: **se crearon cientos de miles de nuevos empleos formales.**

Pero 2014, también fue un año muy difícil para México, la violencia del **crimen organizado** nuevamente golpeó al país. Sentimos dolor, indignación y coraje.

Se hizo presente una legítima demanda de justicia, también se hicieron cuestionamientos y exigencias de mayor transparencia. Tanto lo bueno como lo negativo de 2014 nos dejaron una lección: México no puede seguir igual, el país debe seguir cambiando para bien; por eso 2015 demanda lo mejor de nosotros. Este año que comienza nos exige unidad y generosidad, trabajo en equipo y perseverancia.

Es momento de renovar el ánimo, de recobrar la confianza y la esperanza por eso este año **lo estamos iniciando con siete acciones a favor de la economía familiar.** Al iniciar 2015 bajaron las tarifas de luz en todo el país tanto para los hogares como para los negocios, gracias a la reforma energética por primera vez comienza a bajar el costo de la electricidad que pagan las familias; además, a partir de este momento en 2015 ya no habrá “gasolinazos”, gracias a la reforma hacendaria por primera vez en cinco años ya no habrá incrementos mensuales a los precios de la gasolina, el diésel y el gas LP.

Las familias mexicanas también estarán más cerca ya que dejarán de pagar larga distancia en sus llamadas telefónicas dentro del país, gracias a la reforma de telecomunicaciones por primera vez toda llamada nacional será como una llamada local. Con esta medida de apoyo a la economía familiar las compañías telefónicas dejarán de cobrarle a los mexicanos más de veinte mil millones de pesos al año.

Igualmente, en 2015 los beneficios de la reforma se acompañarán a más mexicanos en su día a día ya que más de diez millones de familias de escasos recursos recibirán una televisión digital totalmente gratuita. Esta iniciativa es uno de los esfuerzos más grandes del mundo para acercar las nuevas tecnologías a todos los hogares para que la juventud mexicana tenga nuevos caminos de éxito y realización, este mes pondremos en marcha el mayor programa de impulso a los jóvenes emprendedores de México.

Gracias a la reforma financiera podremos apoyar a los mexicanos de 18 a 30 años que quieran abrir un negocio o hacer crecer el que ya tienen. México se la va a jugar con sus jóvenes, con sus ideas y proyectos, además vamos a

acelerar la construcción de viviendas dignas para que las familias puedan tener un hogar propio.

Este mes lanzaremos un paquete de medidas fiscales y de financiamiento para impulsar el desarrollo de vivienda lo que también ayudará al desarrollo de la economía en su conjunto.

Y, finalmente, a partir del primer día de este año las actividades agropecuarias de Chiapas, Guerrero y Oaxaca ya cuentan con trato fiscal preferencial. México es uno solo y debe caminar como un solo; el empleo, el desarrollo y la prosperidad tienen que llegar a todas las regiones del país y hoy el sur se encuentra rezagado y requiere apoyos adicionales, por eso muy pronto, también se crearán tres zonas económicas especiales para incentivar la actividad económica y generar empleos en el Istmo de Tehuantepec, en los municipios colindantes con el puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán y Guerrero, así como en puerto Chiapas.

Estas siete acciones hoy son posibles gracias a las reformas aprobadas que ya comienzan a dar sus primeros frutos. Todas estas buenas noticias para la economía familiar son el inicio, estoy seguro, de un mejor año para México, como presidente de la república seguiré trabajando con determinación, firmeza y claridad en el rumbo, poniendo todas reformas en acción. La transformación que hemos iniciado es el cambio más profundo que ha tenido México en muchos años, una transformación de esta magnitud por supuesto que genera obstáculos y resistencias, pero sin importar las dificultades que se nos presenten, los mexicanos daremos lo mejor de nosotros en favor de un México más grande. Tengo el firme compromiso de combatir la corrupción y la impunidad y de fortalecer la transparencia.

Estaré más cerca de la gente, escuchando sus necesidades y encontrando juntos soluciones a los problemas. Estoy seguro de que tenemos la voluntad y la entereza para superar cualquier adversidad.

Con unidad y ánimo renovado demostraremos la fortaleza y la grandeza de los mexicanos. Les deseo que 2015 sea un muy buen año pleno de salud, logros y realizaciones para ustedes y sus familias. Muchas felicidades.

Sobre la base del contenido de dicho mensaje, a continuación se estudian los agravios que produce el promovente.

a) La autoridad responsable realizó el estudio del mensaje motivo de la denuncia, a la luz del inciso d), párrafo 1, del artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero omitió el análisis correspondiente con base en los incisos c) y e) de ese mismo numeral.

En relación a este tema, el recurrente manifiesta que cuando un funcionario difunde logros, programas o proyectos de gobierno en medios de comunicación social, incurre en difusión de propaganda gubernamental, e incluso agrega, que en el caso dicha difusión se llevó a cabo en cadena nacional, y que el mensaje está dirigido a la opinión pública o a la población en general, máxime que se hace en el desarrollo de procesos electorales federales y locales.

Agrega que el mensaje es propaganda gubernamental y que tiene como propósito posicionar al servidor público mediante la utilización de acciones, logros y programas, para influir en el ánimo de los ciudadanos; máxime que dicha propaganda no tiene carácter institucional, fines informativos, educativos o de orientación social.

Por lo cual, desde el punto de vista del demandante, la autoridad responsable debió realizar su estudio también a la luz de los incisos c) y e), párrafo 1, artículo 449, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para verificar si la autoridad responsable incurrió o no en la omisión que le atribuye el recurrente, es necesario transcribir las disposiciones previstas en los incisos c), d) y e) del precitado artículo.

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

(...)

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

(...)

Hecho lo anterior ahora se demostrará, que son infundadas las alegaciones que en este subapartado produce el promovente, ya que la autoridad responsable llevó a cabo su estudio a la luz de las disposiciones previstas en la anterior transcripción.

En varias partes de la sentencia reclamada puede apreciarse la referencia a que el contenido del mensaje materia de la

denuncia, se estudia en función de lo previsto en el artículo 449, párrafo 1, incisos c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹.

De dichas partes cobra relevancia la correspondiente al Considerando Cuarto, denominado “fijación de la materia del procedimiento” en donde a la letra se asentó:

CUARTO. Fijación de la materia del procedimiento.

Lo hasta aquí señalado permite establecer que la materia del procedimiento sometido a consideración de esta Sala Especializada, consiste en dilucidar si en el caso, se acredita o no la comisión de las siguientes conductas:

La probable inobservancia al principio de equidad e imparcialidad en la contienda electoral, previsto en los artículos 41, Base III, apartado A y 134, párrafo octavo, de la Constitución, así como 449, párrafo 1, incisos c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por la difusión de un mensaje en “cadena nacional” el cuatro de enero de dos mil quince, así como por un video en el portal oficial de la Presidencia de la República.

Como puede apreciarse, la autoridad responsable sí tuvo en cuenta, que el contenido del mensaje motivo de la denuncia debía ser analizado a la luz de las disposiciones citadas, de ahí que resulta infundada la alegación en que se imputa omisión de estudio a la Sala Regional Especializada, en el aspecto en comento.

Situación diferente será establecer si, como lo alega posteriormente el promovente, el contenido del mensaje da lugar o no a la actualización de dichas hipótesis legales, las

¹¹ Ver páginas 2, 8 y 12 de la sentencia recurrida.

cuales se refieren al incumplimiento del principio de imparcialidad con afectación a la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social, que contravenga el artículo 134 de la Constitución Federal; así como la utilización de programas sociales y de sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos.

Hipótesis cuya actualización tendrá que ser verificada en virtud de la difusión del mensaje, que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitió en cadena nacional el cuatro de enero de dos mil quince, cuyo contenido ha sido transcrito en el presente subapartado; lo cual será materia de estudio en las consideraciones siguientes.

b) El mensaje denunciado transgrede lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el artículo 449, párrafo 1, incisos c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto el promovente alega que se violan los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para sustentar dicha transgresión el recurrente esgrime, que se encuentra acreditado que la “cadena nacional” fue utilizada con el fin de posicionar a nivel nacional el mensaje del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para dar a conocer logros, acciones y utilizar programas, a fin de influir en el ánimo y aceptación de los ciudadanos.

Asimismo, se alega que el contenido del mensaje transgrede el artículo 134 de la Constitución Federal, por cuanto hace al mandato de aplicar con imparcialidad recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Se agrega que el mensaje representa propaganda gubernamental, que contraviene el principio de imparcialidad, en el contexto del actual proceso electoral, al buscar posicionar al gobierno y generar su aceptación y del partido político del que emana.

Finalmente el recurrente alega que la autoridad responsable no funda ni motiva debidamente la declaración de inexistencia de la infracción.

Estas alegaciones son infundadas, porque como se demostrará no se cumple con el elemento objetivo o material, para considerar que la difusión del mensaje motivo de la controversia transgrede alguna de las hipótesis previstas en el artículo 449, párrafo 1, incisos c), d) o e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para realizar dicha demostración es pertinente tener en cuenta los lineamientos siguientes.

El artículo 134 de la Constitución Federal contiene dos aspectos, por una parte, el derecho a la información sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información; y por otra parte, el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo del proceso electoral.

En tanto que como se ha visto, en los párrafos séptimo y octavo del mencionado artículo 134 se tutelan desde el orden constitucional, los principios de **equidad e imparcialidad a los que están sometidos los servidores públicos** en el ejercicio de la función que realizan, con el objeto de evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral, y cuyos efectos se materializan en las elecciones populares.

Cabe señalar que el principio de neutralidad de los poderes públicos se encuentra recogido en forma amplia en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y de esa suerte cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos está sujeta en todo momento a tal mandato.

Sin embargo, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, ni menos impiden su participación en las actividades que deban realizar tal fin.

En efecto, la disposición constitucional bajo estudio no se traduce en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares.

Es de destacarse que el poder revisor de la Constitución delegó al legislador ordinario, el establecimiento de las normas relativas al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se dispone en el párrafo noveno del propio artículo, de manera que se trata de una directriz constitucional pero sujeta a la instrumentación normativa de rango legislativo.

De esto se desprende que ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración al mandato constitucional, debe efectuarse un análisis minucioso en el que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro; es decir, garantizando el derecho fundamental de acceso a la

información pública y la subsistencia del principio de equidad en los comicios, traducido en un interés público de importancia preponderante para el Estado. Lo anterior en razón de la necesaria coexistencia de dichos principios en la propaganda gubernamental¹².

De igual forma es pertinente reiterar aquí los elementos que deben analizarse para verificar si la propaganda emitida por un servidor público es susceptible o no de transgredir la normativa electoral correspondiente:

Elemento personal. Dada la forma como está confeccionado el párrafo octavo de la Constitución, el elemento personal se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público de que se trate.

En el caso, este elemento se cumple, porque existe la voz e imagen del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual emitió el mensaje denominado “¡BIENVENIDO 2015! # MÉXICO GRANDE”.

Lo anterior se observa en la transcripción de dicho mensaje, que se llevó a cabo en las páginas 39 a 41 de la presente ejecutoria. Como se apuntó en su momento, en atención a la postura de las partes, su contenido esta fuera de controversia, ya que es admitido por la parte recurrente y por la autoridad responsable.

¹² Similar criterio se sustentó en el diverso SUP-REP-6/2015.

Ahora bien, dado que de dicho contenido, la autoridad responsable derivó algunas cuestiones importantes al presente estudio; la parte recurrente no las controvierte y menos las desvirtúa, por lo que es posible considerarlas para continuar rigiendo el sentido del fallo reclamado.

Al respecto la autoridad responsable consideró que del contenido del mensaje se obtenía que:

“...el mensaje difundido por el Presidente de la República, en “cadena nacional”, se apreciaba en el contexto de las fiestas decembrinas y como una oportunidad para saludar y felicitar a la Nación dada esta coyuntura, en donde aludió, también a diversos temas de interés general, tales como:

- **Logros y problemáticas de dos mil catorce.** Parte del contenido va encaminado a describir los acontecimientos sucedidos durante dos mil catorce; en específico, la aprobación de once reformas estructurales las cuales, apuntó, tuvieron como propósito acelerar el desarrollo del país; la puesta en marcha de grandes obras de infraestructura y, la creación de empleos, entre otros.

Asimismo, señaló que fue un año en el que la violencia y el crimen organizado nuevamente golpearon al país, lo que hizo presente una legítima demanda de justicia, cuestionamientos y exigencias de mayor transparencia.

- **Siete acciones a favor de la economía familiar.** Por otro lado, como parte de las políticas públicas programadas por el Gobierno Federal para dos mil quince, el Presidente de la República manifestó que se adoptarán siete medidas para apoyar la economía familiar:

- Disminución en las tarifas de luz en todo el país;
- Suspensión de los incrementos mensuales en el precio de la gasolina;
- Eliminación del pago por larga distancia en las llamadas telefónicas dentro del país;
- Entrega a más de diez millones de familias de escasos recursos de una televisión digital;
- Implementación de un programa de impulso a jóvenes emprendedores, para los mexicanos de 18 a 30 años que aspiren a abrir un negocio o hacer crecer el que ya tienen;
- Construcción y lanzamiento de un paquete de medidas fiscales y de financiamiento para impulsar el desarrollo de vivienda y,

- Aplicación de un trato fiscal preferencial para las actividades agropecuarias de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.
- **Transformación.** Finalmente, el Presidente de la República señaló que las siete acciones a favor de la economía familiar son posibles como consecuencia de las citadas reformas estructurales.

Como se aprecia, no hay duda que se actualiza el elemento personal, porque en el mensaje difundido contiene la figura y la voz del Presidente de la República, el cual en el contexto de las fiestas decembrinas se dirige a la población, utilizando la cadena nacional, para hacerles del conocimiento los logros y problemáticas del año dos mil catorce.

De igual forma hizo del conocimiento las acciones que se llevarían a cabo en favor de la economía familiar, y al respecto determinó, que se adoptarían siete medidas específicas para apoyar a la economía familiar.

Elemento temporal. Como se ha establecido, dicho elemento puede ser útil para definir primero, si se está en presencia de una eventual infracción a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante.

Bajo esa lógica, es posible afirmar que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las

campañas electorales en que la presunción adquiere aun mayor solidez.

En el caso se tiene que, en el contexto temporal, la difusión del mensaje se realizó una vez iniciado el presente proceso electoral federal.

Esto es así, porque el mensaje fue difundido en cadena nacional el cuatro de enero de dos mil quince, es decir, en el desarrollo del actual proceso electoral federal (inició el siete de octubre de dos mil catorce); sin embargo, ello aconteció antes de que iniciaran las campañas, en los ámbitos federal y local, respecto de los procesos electorales actualmente en curso.

Es pertinente precisar aquí, que si bien es cierto en diversas sentencias emitidas por esta Sala Superior, como se ha destacado, se considera que la propaganda gubernamental podría configurar un ilícito por el hecho de producirse en el desarrollo de procesos electorales, también se ha sustentado que dicha categoría no es absoluta.

Así, el órgano jurisdiccional debe analizar cada caso particular, a efecto de verificar el contexto en que el servidor público lleva a cabo la propaganda, en su caso, la neutralidad con que lo realiza, y particularmente, el contenido del mensaje, para establecer si de alguna manera se realiza promoción personalizada, o el mensaje presenta vínculos con una elección determinada, partido político, aspirante o candidato a ocupar un cargo de elección popular.

Como se verá la calidad de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la que Enrique Peña Nieto se dirigió a la población en general, utilizando la cadena nacional, y el propio contenido del mensaje, permiten apreciar que se atiende el concepto de neutralidad del servidor público mencionado, y que el contenido del mensaje no transgrede disposiciones constitucionales y legales.

Lo cual se evidenciará al analizar el siguiente elemento.

Elemento objetivo o material. Impone el análisis del contenido del mensaje, a través del medio de comunicación social de que se trate, para establecer si de manera efectiva, revela de manera indubitable un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

En el caso concreto, si bien es cierto el mensaje motivo de la denuncia actualiza los elementos personal y temporal, no ocurre lo mismo con el elemento objetivo o material.

Así, la actualización de esos elementos, por sí mismos, no conducen a estimar que se concreta alguna de las hipótesis previstas en el artículo 449, párrafo 1, incisos c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto, porque aun cuando se estime que el mensaje de mérito es propaganda gubernamental (en función de su contenido) y

que fue difundida en cadena nacional, no existe base de hecho para considerar que las manifestaciones en él realizadas produzcan promoción personalizada del Presidente de la República; sino que se trata de referencias atinentes al desarrollo de su actividad como titular del ejecutivo federal.

Esta Sala Superior ha considerado, que la propaganda gubernamental es el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones difundidas por los servidores o entidades públicas de los poderes federales, estatales y municipales, que tengan como finalidad, para el conocimiento de la ciudadanía, la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno¹³.

En el caso, no hay duda que el mensaje se refiere a acciones a favor de la economía familiar; disminución en las tarifas de luz; evitar “gasolinazos”; no permitir aumentos mensuales a la gasolina, diésel y gas LP.

Igualmente en el mensaje se mencionó, que se dejaría de pagar larga distancia en las llamadas telefónicas; entrega a diez millones de familias de escasos recursos de televisores digitales; apoyo a los mexicanos de entre 18 y 30 años, que quieran abrir un negocio o hacer crecer el que ya tengan; construcción de viviendas dignas; así como trato fiscal preferencial al desarrollo de actividades agropecuarias en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

¹³ Ver las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-119/2010 y acumulados; SUP-RAP-360/2012 y SUP-RAP-428/2012.

Con base en esta referencia al contenido del mensaje, se observa que tiene respaldo en el deber y el derecho que tienen respectivamente, los funcionarios a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas, y de los ciudadanos a ser informados.

Más aún, para valorar el contenido del mensaje debe considerarse la institución jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, debe tenerse en cuenta que en términos del artículo 41 de la Constitución Federal, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, los cuales en términos del diverso numeral 49 de ese máximo ordenamiento son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Por su parte, el artículo 80 de la Carta Magna determina, que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

En el artículo 89 de nuestro máximo ordenamiento se determinan las facultades y obligaciones del Presidente de la República, entre las cuales es pertinente destacar la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; asimismo, en el artículo 90 se determina los lineamientos atinentes a la administración pública federal, que encabeza obviamente el Presidente de la República.

Bajo estos parámetros constitucionales es evidente, que en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos reside la titularidad del Supremo Poder Ejecutivo, y en el ámbito interno es el encargado de la administración pública, de donde deriva su deber de dar a conocer a la población en general, las problemáticas que se enfrentan como país, y las medidas que habrán de adoptarse para hacerles frente.

Estas disposiciones evidencian, en principio, la neutralidad de la institución jurídica del Presidente de la República en el ejercicio y cumplimiento de sus correspondientes deberes y facultades, aun cuando excepcionalmente éstos se lleven a cabo en el contexto de un proceso electoral federal o local, pero siempre y cuando, la persona que sea el titular de esa institución omita realizar promoción personal o manifestaciones que beneficien o afecten a los partidos políticos, aspirantes o candidatos.

En el caso concreto, en el contenido del mensaje motivo de la denuncia no se advierte que se resalte alguna cualidad propia del ciudadano Enrique Peña Nieto, su trayectoria profesional, laboral o académica o logros particulares que haya obtenido, y menos que se vinculen con algún proceso electoral, plataforma política, ni se mencione algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

Bajo este contexto, contrariamente a lo que alega el promovente, el contenido del mensaje no es susceptible de afectar la equidad de la competencia en los actuales procesos electorales (federal y locales) ya que no tiene referencia alguna

a los partidos políticos participantes, precandidatos o candidatos.

Dado que el contenido del mensaje atañe específicamente a las actividades que desarrolla el titular del ejecutivo federal, y el cumplimiento de su deber consistente en darlas a conocer a la ciudadanía, para su información, no existe respaldo de hecho ni de derecho, para estimar que la difusión del mensaje transgreda lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, no es posible estimar que las referencias a programas sociales y recursos que se aplicarían en el ámbito federal y estatal, tienen como finalidad inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos, porque como se ha demostrado, el contenido del mensaje no hace alusión a algún proceso electoral específico, partido político, precandidato o candidato, con el objeto de promover el voto a favor o en contra de alguno de ellos.

En este contexto, sino existe apoyo para considerar contraria a derecho la difusión del mensaje, es insostenible la violación que el promovente invoca, respecto a los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha afirmación se sustentaba en la acreditación de la ilegalidad de la difusión del mensaje en comentario.

De ahí que la autoridad responsable actuó debidamente al declarar que no tiene verificativo la inobservancia a la normatividad electoral, objeto del procedimiento especial sancionador del que deriva la sentencia ahora recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la sentencia de treinta de enero de dos mil quince, emitida en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-10/2015, incoado en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Partido Revolucionario Institucional.

Notifíquese, personalmente al recurrente y al tercer interesado, en los domicilios señalados en sus escritos respectivos; **por correo electrónico** a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral; así como por **estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 28, 48 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; el artículo 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y el punto Décimo Segundo del Acuerdo General de la Sala Superior 4/2014.

SUP-REP-54/2015

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones que 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

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO