PRECEDENTES SOBRE EL GUION DE LA CONFERENCIA DENOMINADA "PROPAGANDA OFICIAL Y NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL"

Propaganda gubernamental
Definición

El criterio en dichos precedentes consistió en que, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conduce a concluir que la expresión "propaganda" gubernamental utilizada en el artículo 41 constitucional tiene un significado diferente al del lenguaje usual y técnico, porque, por regla general, la "propaganda" gubernamental comprende únicamente un proceso de información, mas no de persuasión.

Se dijo que acorde con la Constitución, la "propaganda" gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social.

La diferencia de la acepción de "propaganda" proveniente de entes públicos radica entonces en la finalidad de la comunicación, ya que las instancias y órganos de Gobierno no persiguen persuadir al receptor del mensaje para que éste se convenza de que la acción gubernamental es
adecuada o eficaz, sino informar de manera más objetiva a los gobernados sobre la actividad de sus representantes, transmitir conocimientos necesarios para la formación educativa o cívica, u orientar al gobernado sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos o beneficiarse de programas sociales, evitar enfermedades, etcétera.

De este modo, la “propaganda” gubernamental no busca dirigir o condicionar el comportamiento de los gobernados, a través de estímulos o repeticiones, como sucede en la propaganda tradicional, pues, conforme con los principios democrático y representativo, establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la opinión de los gobernados sobre el desempeño de los órganos públicos debe basarse en la evaluación racional de las acciones de gobierno, no en el posible convencimiento de los ciudadanos sobre la bondad, conveniencia o pertinencia de dichas acciones a través de mensajes publicitarios, que pueden apelar a la emoción, a la reiteración constante de una idea o a los gustos del público a quienes se dirigen.

Por tanto, se concluyó que los contratos celebrados entre entes públicos y concesionarios, que tengan por objeto la difusión de propaganda gubernamental en el periodo en que se celebren campañas electorales en una o varias entidades federativas, han de contener la estipulación expresa de que deberá impedirse la transmisión de los mensajes en los lugares y periodos previstos en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.
Si el contrato no contiene tal estipulación, y se lleva a cabo la difusión de “propaganda” gubernamental en contravención al precepto constitucional citado, en principio, las dos partes contratantes serán responsables de la infracción administrativa electoral.

2.- SUP-JRC-210/2010

El criterio en dicho precedente consistió en que era posible que los términos “institucional” y “gubernamental” pudieran, en determinado contexto, utilizarse indistintamente para referirse a propaganda proveniente de órganos, autoridades o poderes públicos, inclusive, en el mismo artículo 157 de la Constitución Hidalguense se dispone que la propaganda que difundan los poderes públicos del Estado deberá tener el carácter de institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, pero el uso de la palabra “institucional” no significa que se trate de propaganda distinta a la gubernamental (entendida como aquella proveniente de autoridades y titulares de órgano públicos del Estado), sino que esa disposición está dirigida a prohibir que la propaganda del gobierno se aparte de los fines propios y consustanciales a las instituciones, órganos o dependencias públicas.

En este sentido, se concluyó que resultaba inconcuso que el informe de gobierno del Gobernador del Estado de Hidalgo encuadraba en la hipótesis normativa del artículo constitucional precisado, habida cuenta que se trata de propaganda cuyo origen y difusión provienen, precisamente, de un órgano público del estado y de su titular, y esa es
la condición y elemento esencial para considerar gubernamental a la propaganda.

Consecuentemente, la difusión del informe de gobierno del Gobernador del Estado de Hidalgo sí corresponde a la propaganda gubernamental prevista en el artículo 157 de la Constitución de esa entidad federativa.

**Propaganda gubernamental lícita**

**3.- SUP-RAP-150/2009**

En dicho precedente, se dijo que las referencias a distintos programas gubernamentales contenidos en el portal de *Internet* de la Presidencia de la República denunciado no vulneran las normas electorales, sino que tienen un carácter informativo, que incide en aquellos ciudadanos que tienen un interés por conocer o ser beneficiarios de algunos de los programas sociales del gobierno federal, en su calidad de administrador de la función pública.

En particular, se trata de información relacionada con programas que resultan del ejercicio de las políticas públicas y que corresponden a una cuestión de interés público, es decir, son programas sociales que están a cargo del Estado y cuya operatividad resulta en interés de la población en general y constituye parte de su derecho a recibir información a efecto de conocer o poder ser beneficiarios de tales programas, garantizando también el libre acceso a los bienes y servicios que los
conforman, en condiciones de igualdad de oportunidades, sin discriminación o exclusión social, ni sujetos a condición alguna.

Criterio similar sostuvo esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009.

4.- SUP-RAP-57/2010

En este precedente se sostuvo que resultaba válido considerar, que los resultados que arroja el levantamiento de los censos poblaciones, forman parte de los datos con que debe contar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para la debida integración de los planes de desarrollo, ya que en términos del artículo 25 de la Constitución Política Federal, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático; y que mediante el fomento del crecimiento económica y del empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Así, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, acorde con la información que obtenga de los censos.

Por tanto, se debe evitar toda obstaculización para el eficiente y eficaz cumplimiento de la tarea en cuestión, ante la necesidad de contar con información veraz y oportuna.
En esas condiciones, resulta válido concluir que las campañas informativas sobre las acciones que se implementan para levantar el censo poblacional, así como para concientizar a la población sobre la importancia de su participación en la obtención de ese tipo de datos, constituyen una actividad meramente institucional que posibilita el cabal cumplimiento de las tareas que deben efectuarse para que el Estado pueda mantener actualizado el supracitado Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

En esa guisa, la autorización para que en el periodo de campañas electorales se continúen difundiendo las campañas atinentes al censo poblacional, al tener una naturaleza esencialmente informativa, en modo alguno transgrede la restricción constitucional respecto al periodo en que debe suspenderse la propaganda gubernamental, situación que se robustece, con el hecho de que la autoridad responsable expresamente indicó que no podrán incluir referencias o logotipos de ningún nivel de gobierno, ni hacer mención de los logros de ese institución o de alguna otra, con lo cual se elimina cualquier influencia de naturaleza electoral, respetándose de esa forma, el principio de imparcialidad, bien jurídico que se persigue salvaguardar en el artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.- SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011

En tal precedente se dijo que lo considerado por la responsable en modo alguno transgredía el artículo 41, Base III, Apartado C, de la
Constitución Política Federal, en tanto la propaganda que emita Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, de difundir el conocimiento en la sociedad mexicana de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en los términos apuntados, se ubica dentro del supuesto de excepción de suspensión de propaganda gubernamental relativo a servicios educativos, porque su difusión, debe resaltarse, ha de tender exclusivamente, a conseguir que los ciudadanos estén en posibilidad de ejercer adecuadamente esos derechos dentro de sus propios límites.

Más aún, se sostuvo que, cuando el Instituto obligado a respetar la norma constitucional, aduce que la propaganda tendrá por objeto única y exclusivamente "orientar a diversos sectores de la población en distintas fases, con el fin de difundir gradualmente este derecho", es decir, sólo para esta campaña y no otras, lo que en modo alguno se opone o transgrede la restricción constitucional que se analiza, que tende a evitar que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas políticas, candidatos y actores políticos y, que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, para salvaguardar los apoyos de imparcialidad y equidad que rigen toda contienda electoral.

Además, el carácter meramente educativo, informativo y de orientación social de la propaganda, se consolida con lo ordenado en el propio Acuerdo reclamado, en el sentido de que no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas a las frases,
 imágenes, voces, símbolos o elemento a que se refieren los artículos 134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, prohibición que incluso es acorde con la pretensión del partido recurrente en torno al cabal respeto de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

6.- SUP-RAP-474/2011

Se dijo que la publicidad de los Juegos Panamericanos no encuadraba dentro la propaganda proscrita por la Ley Suprema, esto es, la prohibición de difundir la propaganda gubernamental durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, ya que no se advierte que su difusión trastoque los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales y en consecuencia, pueda influir en las preferencias electorales.

Se mencionó que si bien se coincidía en que las excepciones a la propaganda gubernamental eran limitativas, lo que es palpable era que la difusión o promoción de los juegos panamericanos, bajo la concepción de su esencia y fin, se enmarca dentro de la excepción relativa a educación, a través de la información que de tal actividad se hace, de ahí que no podría considerarse prima facie, como lo hizo la responsable, como lesiva a los principios rectores de la función electoral, al no tener en su confección regulatoria un contenido de esa naturaleza <político-electoral>.
Caso distinto se surtiría al apartarse de los fines deportivos que la impulsan, en cuya eventualidad, queda intacta la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral, para actuar conforme a derecho corresponda.

**Propaganda gubernamental ilícita**


En el proyecto se dijo que en autos se tenía acreditado que el Presidente de la República, emitió sendos discursos los días treinta de junio y primero de julio del presente año, relacionados con “Simplificación en Materia Tributaria” y “Generación de Empleos”, los cuales fueron difundidos (enlace en vivo, interrupción de programación) o reseñados en diversos medios de radio y televisión en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Se estimó que resultaba inexacta la premisa de que el contenido del mensaje de quince de junio constituye propaganda gubernamental permitida por encontrarse en una supuesta nueva excepción que se deriva de la interpretación armónica de los artículos 6, 21, 41, 80, 87, 89, fracción VI, 102, Apartado A, y 134, penúltimo y último párrafos de la Constitución, relativa a seguridad pública, sustentado en la base de que este órgano jurisdiccional ha reconocido otras excepciones.
Lo anterior se justifica en razón de que, contrariamente a lo afirmado por el recurrente, esta Sala Superior ha sostenido en reiteradas ocasiones que las únicas excepciones a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, son las previstas expresamente en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo \textit{in fine}, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio se corrobora en las ejecutorias que el propio actor refiere.

Se argumentó que la propaganda gubernamental constituye un elemento inherente al ejercicio de la función pública, sin embargo, el Constituyente ha optado por un modelo restrictivo en su difusión, durante el tiempo de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

En efecto, el propio artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la propaganda gubernamental que se difunda en medios de comunicación social debe ser suspendida desde el inicio de las campañas electorales y hasta concluida la jornada electoral, salvo las excepciones limitativas ahí descritas que son: las relacionadas con servicios educativos y de salud y/o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por tanto, se concluyó que el pronunciamiento del órgano administrativo electoral fue acertado, en razón de que en el propio mensaje el Titular
del Ejecutivo Federal afirmó que "Para ello, organizamos el Programa Escuela Segura, que se aplica en casi todas las escuelas públicas del país", aseveración que entraña el reconocimiento expreso de la existencia de ese programa, por lo que tal situación no resulta objeto de prueba en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Del contenido de dicha frase se tiene que el mensaje en estudio sí hace referencia específica a un programa de gobierno, lo que denota que no se ajusta a las características de un comunicado de naturaleza informativa, que pueda ser difundido durante el periodo comprendido desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial.

Por otra parte, también resulta acertada la consideración de la autoridad responsable de que el mensaje contenía elementos de propaganda gubernamental, toda vez que la afirmación "Estamos debilitando de manera contundente al crimen organizado, le hemos propinado golpes importantes a todos los carteles sin excepción", efectivamente describe acciones y logros del gobierno federal en el combate al crimen organizado (narcotráfico), pues con dicha afirmación se dan a conocer acciones del gobierno federal, enfatizando que se han obtenido resultados contundentes e importantes, lo que denota logros.

8.- SUP-RAP103/2009
En el caso se dijo que la propaganda objeto de la denuncia sí es contraria a derecho, porque al hacer referencia a programas de gobierno y de desarrollo social, incluye además mensajes que inducen al electorado hacia una determinada opción política y a rechazar otras, pero con la particularidad de sugerir un perjuicio eventual si no se comulga con dicha propuesta, lo cual conlleva a que dicha inducción sea ilegal.

Dicha propaganda consistía en lo siguiente:

La propaganda hace referencia en forma expresa al Partido Acción Nacional, y se indica como frase de entrada que “México está listo para crecer”, lo cual introduce una temática general del mensaje directo que se quiere dar a conocer por el partido político, en tanto instituto político. Inmediatamente, por debajo del logotipo del partido y de la frase anterior se mencionado al titular del Poder Ejecutivo Federal y se destaca la línea de actuación que se le atribuye a su gestión de gobierno, al indicar: “El Presidente Felipe Calderón está tomando acciones para combatir la crisis financiera mundial”.

Por tanto, se dijo que el mensaje que se difundió a través de la propaganda partidista cuestionada, resultó violatoria de la norma electoral toda vez que se identifica claramente al Partido Acción Nacional y al Ejecutivo Federal, a través de la figura del Presidente Felipe Calderón Hinojosa; se mencionan los programas de desarrollo social que se están implementando; se anuncian las políticas de desarrollo que se quieren continuar, y se remata con el señalamiento de
que si no se apoya al partido y al gobierno se pierden los beneficios mencionados.

Promoción personalizada


En los precedentes se dijo que la propaganda institucional, aunque contenga la mención del nombre de servidores públicos o la inserción de su imagen, en materia electoral no necesariamente contraviene el texto del artículo 134 constitucional.

Sin embargo, se dijo era menester precisar que resultaba violatorio de la normativa electoral aquélla propaganda que tuviera una característica esencial: que tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de poseesionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales.

No es propaganda gubernamental personalizada

10.- SUP-RAP-29/2012 Y SU ACUMULADO
Se dijo que, si bien el programa denunciado “The Royal Tour” se transmitió durante la etapa de campaña electoral en el Estado de Michoacán, dicho programa no tuvo como finalidad difundir algún contenido electoral relacionado con dicho proceso electoral ya que su objetivo era el fomento y promoción de diversas zonas de nuestro país que pudiera generar interés para los turistas con base en el Plan Nacional de Turismo.

Por tanto, ello no afectó el principio de equidad en una contienda electoral, toda vez que no realiza referencia alguna al uso de las expresiones tales como "voto", "votar, sufragio", entre otras.

Asimismo, el citado ciudadano no emite ni expresa comentario o mensaje alguno tendente a la obtención del voto a favor de algún servidor público, un tercero, algún partido político, aspirante, precandidato o candidato; tampoco se hace mención de que Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, aspire a ser precandidato o candidato ni mucho menos aspirante a ocupar algún cargo de elección popular y en ningún momento se hace algún señalamiento a un proceso electoral en específico, además de que dicho promocional no se dirige al electorado en general para influir en sus preferencias electorales a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Por tanto, no se actualiza la supuesta propaganda electoral en el contenido del programa denunciado.

11.- SUP-RAP-69/2009
En este precedente se dijo que los actos a que asistió Javier Duarte de Ochoa, en términos generales, están relacionados con cuestiones de financiamiento a los municipios, facilidades a los contribuyentes, bursatilización municipal, obsequio de equipo de cómputo a estudiantes, la asistencia al acto de inicio de la construcción de la unidad médica regional en Córdoba, declaraciones atinentes a la ejecución de carreteras y puentes, su presencia en una ceremonia de graduación de estudiantes universitarios, en la celebración del Día de la Bandera, que declaró respecto al hecho de que faltaban placas para vehículos oficiales, así como de una obra de pavimentación en la colonia La Posta en Córdoba, Veracruz, entre otros, es decir, actos vinculados directamente con la función pública del Gobierno del Estado.

Establecido lo anterior, debe puntualizarse que la asistencia del supracitado ciudadano a esos eventos, per se no pueden estimarse como contraventoras de la norma constitucional y legales que invoca el apelante, ya que tales hechos deben valorarse en el contexto en que sucedieron. Esto es, por un lado, compareció a actos propios del gobierno del Estado en la entrega de bienes y servicio en beneficio de la comunidad, y por otro, si bien algunos actos no pueden catalogarse o vincularse como propios de las actividades que le corresponden ejecutar como servidor público, como a guisa de ejemplo sucede, con la ceremonia de graduación de estudiantes universitarios, lo cierto es que en este supuesto, no existe prohibición legal para que determinado funcionario concurra a ese tipo de eventos.
Lo anterior, toda vez que no se percibe la utilización de frases o expresiones tendentes a solicitar el voto ciudadano, ni a favor del denunciado ni de algún tercero, partido político, aspirante, precandidato o candidato, y menos aún, que se hayan emitido mensajes a la ciudadanía para obtener de ésta su voto, o que el ciudadano denunciado haya mencionado que aspiraba a ser precandidato o candidato a un cargo de elección popular, lo que hace que los eventos a los que asistió Javier Duarte de Ochoa, valorados en el contexto en que sucedieron, no puedan estimarse como constitutivos de las infracciones denunciadas, aun cuando hayan sucedido en los municipios que integran el 16 distrito electoral federal, porque tal circunstancia tampoco les da el cariz de ilegalidad, si se tiene en cuenta que el denunciado tenía el carácter de Secretario de Finanzas del Estado, y dado su cargo, era factible que actuara en beneficio de los habitantes de cualquier municipio del Estado.


Se dijo en los precedentes que los agravios resultaban infundados toda vez que los actores partieron de la premisa equivocada de que basta con que en un medio de comunicación social aparezca la imagen o el nombre de un servidor público para que se estime que por ese solo hecho se está ante la promoción personalizada del servidor público en cuestión.
No le asiste la razón a los apelantes, en la medida de que parte de una interpretación aislada, literal y cerrada del texto del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de acuerdo con lo que ya se ha observado en los párrafos precedentes, el artículo 134 constitucional debe interpretarse en función del tipo y características de la propaganda difundida.

En este contexto, si la propaganda utilizada contiene la mención del nombre del servidor público denunciado o la inserción de su imagen, no contradice el texto del artículo 134 constitucional, cuando, en su esencia, tiende a promocionar a la propia institución, con fines informativos, educativos o de orientación social, de manera tal, que en ella la mención de nombres o inserción de imágenes de servidores públicos tiene un carácter circunstancial, en términos del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

13.- SUP-RAP-40/2012

En tal precedente se dijo que que la entrevista hecha a la entonces candidata a Gobernadora Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa, en el programa “El Cafecito”, tuviera otro género diverso al periodístico, es decir, no existen elementos de convicción en autos, ni del contenido de la entrevista objeto de denuncia, ni en el contexto de su transmisión, que demuestren que fue un acto de simulación para conculcar la normativa electoral. Por el contrario, se advierte que la difusión del citado programa consistió en un ejercicio de libre expresión,
comunicación de ideas y labor periodística, ya que no hay datos o elementos que permitan inferir lo contrario.

Por tanto, si en los programas periodísticos los candidatos generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas, cuyo contenido versa sobre elementos de naturaleza electoral, ese proceder se debe considerar lícito al amparo de los límites constitucionales y legales previstos en la normativa electoral, teniendo en consideración que una de las funciones de los medios de comunicación es poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos que considere relevantes para la sociedad en general, entre los que pueden estar propuestas concretas de gobierno de los candidatos, incluidas frases o *slogans*.

Se dijo que las preguntas formuladas por la conductora Mónica Castañeda hayan tenido como objetivo "*posicionar de una manera mucho más amplia*" y el hacer apología a la citada candidata.

Las preguntas que se le formularon tienen relación con diversos tópicos relacionados con la vida personal y familiar de la ciudadana denunciada, así como de su trayectoria política y temas relativos a cuestiones de interés público, mencionados en un formato de pregunta y respuesta que se puede catalogar como de entrevista, pues únicamente se establece una relación entre la conductora Mónica Castañeda, quien cuestiona directamente a la entrevistada, la cual responde a las preguntas hechas, pero de esto no se infiere válidamente que el objetivo era promocionar la candidatura de Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa o el hacer apología de la misma.
Aunado a lo anterior, se estimó que los candidatos que son entrevistados tienen permitido hacer declaraciones en las cuales mencionen sus propuestas de campaña, siempre y cuando no se trate de un acto que simule un ejercicio periodístico y pretenda estar bajo la protección de los derechos fundamentales de libertad de expresión e imprenta.

15.- SUP-RAP-106/2009

Se dijo en el precedente que el artículo 134 constitucional no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos dejen de llevar a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar como servidores públicos en los tres niveles de gobierno, y menos aun prohibir, que dejen de participar activamente en la entrega de bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

Es menester señalar, que la función pública no puede paralizare por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos en beneficio de la sociedad, siempre que se cuide o tenga presente, que con ese actuar no se contravengan disposiciones de orden público, ya
que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tratan de proteger con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es toda conducta que en razón del cargo que se desempeñe, pueda derivar un uso indebido de recursos públicos durante los procesos electivos, que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que los servidores públicos se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, participar en los eventos en que se haga entrega de bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir que los servidores público o representantes populares que pretendan ocupar un cargo, aprovechen algunas de las ventajas que les reporta el cargo que desempeñan, tales como el uso de recursos públicos o condicionamiento de programas sociales, y que a la postre pudieran traducirse sufragios, más no que se abstengan de aparecer en público ante quienes los eligió para ocupar ese cargo público.

En los precedentes se dijo que el párrafo 8 del artículo 134 Constitucional, si bien establece la prohibición de que en la propaganda que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, en ningún caso deben incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, también lo es que estas características por sí solas no integran la prohibición constitucional, sino que están sujetas al elemento de que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese sentido se entiende y encuadra la consideración de la autoridad responsable, al sostener que las imágenes y los nombres que aparecen en la página web sólo tiene fines informativos y de enlace con la ciudadanía, es decir, no contiene promoción personalizada alguna.

Se dijo que las características de la imagen, nombre, voces o símbolos que aparezca en la propaganda, así como el demás contenido de la página de Internet, son los que van a determinar si se surte el elemento de promoción personalizada, como pudiera ser el número de imágenes, los hechos y circunstancias que se advierten en tales imágenes el contenido de las voces o símbolos, etcétera, que permitan observar si se está haciendo o no la promoción personalizada.
Sí es propaganda gubernamental personalizada y es ilícita la asistencia a actos públicos

17.- SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008

En dichos precedentes se dijo que son acertadas las consideraciones expresadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el sentido de que el hecho de que el ciudadano Héctor Agustín Murguía Lardizábal, entonces Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua, se encontrara separado de sus funciones el día en que acudió al evento proselitista en apoyo al candidato a la Presidencia de la República de la coalición Alianza por México, no lo exime de haber vulnerado el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal dos mil seis.

Al respecto, resulta necesario señalar que esta Sala Superior sostuvo un criterio similar, al resolver el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-75/2008, el pasado dieciocho de junio del año en curso, en donde se sostuvo que el artículo 4°, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el acuerdo primero, fracción VI, del denominado “Acuerdo de Neutralidad”, propenden a evitar que se coacciones a los electores por virtud de la
investidura de un funcionario que intervenga en actos de campaña para promocionar el voto.

En dicho fallo, esta Sala Superior sostuvo que la investidura de un funcionario existe durante todo el período de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervenga dicho funcionario.

En dicho asunto, también se sostuvo que el hecho de que la participación que se imputaba a un presidente Municipal, se hubiera realizado en domingo, no implicaba que por ser día inhábil, éste se despojara de su investidura de presidente Municipal, ya que ésta la conserva, en condiciones ordinarias, durante todo el período de su ejercicio.

Es lícita la asistencia a actos públicos

18.- SUP-JRC-273/2010 Y SU ACUMULADO

En el precedente se dijo que, tocante al tópico de la aplicación de los recursos públicos, y a la difusión de la propaganda gubernamental, con fundamento en los artículos 41, Base III, Apartado C y 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, Base III, párrafo 2 y 120, párrafos 4 y 5, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y 2, párrafo 3 y 307 de la ley comicial local; sostiene que las limitaciones fijadas en materia de
propaganda institucional de los servidores públicos y para la propaganda gubernamental, no restringen el uso de determinados colores, tipografías, palabras o frases, pues tales disposiciones sólo establecen: a) La obligación que tienen, en todo tiempo, los servidores públicos para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos; b) Que la propaganda, que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la que, en ningún caso, incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, y c) Que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, salvo en el caso de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos, de salud y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por tanto, se adujo que se debe tomar en cuenta dos premisas: a) Que la legislación reconoce el derecho de los partidos políticos de emplear palabras, frases y colores de forma libre, con la única limitante de que no se produzca una confusión con respecto de los utilizados por otros partidos políticos, lo que se puede evitar con la combinación que se les da, como es el orden y lugar en que se empleen, el tamaño del espacio que cubran, su adición con otros colores o elementos, etcétera; y b) Que el uso de palabras, expresiones, y colores por parte de una entidad
gubernamental o partido político, no le generan derechos exclusivos y, por tanto, cualquier partido político o coalición puede hacer uso de expresiones y colores utilizados por las dependencias del Gobierno del Estado. Lo anterior se soporta en las consideraciones expuestas por esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-RAP-325/2009.


En el precedente se dijo que, de una nueva reflexión, la Sala Superior consideró que la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es un factor determinante que permita sostener que la sola asistencia o concurrencia de éstos en días inhábiles a un evento partidista, influye en el ánimo del electorado para emitir su voto en determinado sentido y que, por ende, se rompa el principio de equidad en la contienda comicial.

Lo anterior porque la concurrencia o presencia del funcionario público, no entraña, por sí misma, influencia ni determina al electorado, puesto que, se insiste, dicha acción se circunscribe a la sola presencia del funcionario, es decir, la conducta en cuestión en modo alguno se traduce en una participación o intervención activa preponderante por parte de los servidores públicos en eventos políticos celebrados en días inhábiles, ni implica el uso de recursos públicos para inducir el sufragio del electorado a favor de determinado partido o candidato.
En ese sentido, se dijo que se apartaba del criterio establecido en los recursos de apelación SUP-RAP-75/2008 y SUP-RAP-91/2008, para sostener que la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es suficiente para estimar que la simple asistencia de éstos en días inhábiles a eventos proselitistas, genera la inducción del voto del electorado en determinado sentido.

Informes de labores y los mensajes de los legisladores son lícitos


En el precedente se dijo que, dentro de los elementos inherentes de la función parlamentaria, se encuentra el de comunicar a la ciudadanía que los eligió, respecto de las actividades y resultados que en el seno de la legislatura se obtuvieron, dado que con eso se cumple uno de los objetivos esenciales de la función representativa de los funcionarios electos.

En efecto, las funciones parlamentarias representativas, como lo es la comunicación a la ciudadanía de las actividades desarrolladas en el ejercicio del encargo, tienden de manera permanente a representar de manera auténtica al electorado que se conforma por las distintas fuerzas sociales y económicas de la Nación, quienes en todo momento tienen el derecho de evaluar el desempeño de sus representantes.
Sin embargo, a diferencia de otro tipo de funcionarios, ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos prevé algún mecanismo, sistema o procedimiento que rija los términos en qué los legisladores deban comunicar a la ciudadanía sus gestiones.

En ese contexto, la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.

Lo anterior es explicable, desde el punto de vista de que, al ser la radio y la televisión los medios de información más consultados por la población, la difusión de tales promocionales, constituye un mecanismo eficaz para presentar en una misma oportunidad a la mayor cantidad de ciudadanos, los resultados de su gestión como legisladores.

Ahora bien, los legisladores, al haber sido postulados como candidatos a un cargo de elección popular por un partido político, es indudable que en su labor legislativa realicen las acciones parlamentarias para que los contenidos del programa de acción y plataforma electoral propuesta por el partido político se cumplan, por tanto, su actividad legislativa coincide, en principio, con las propuestas y postulados del partido, aunque también al ser representantes de la Nación deben buscar el bien de ésta.
En ese contexto, resulta aceptable que se utilice el emblema del partido que los propuso para ejercer el encargo, dado que el instituto político constituye el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario, el cual sólo es identificable mediante su denominación y el emblema o logotipo que lo caracteriza.

Incluso, en el Congreso de la Unión, las fracciones parlamentarias acostumbran identificarse con la denominación y emblemas del partido al que corresponden, lo que es congruente con lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que precisan que el grupo parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido.

Sin embargo, si dentro de la difusión de su actividad legislativa, los legisladores se pueden identificar con el partido que los propuso, necesariamente se debe concluir que la difusión de tales promocionales está limitada en términos del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese contexto, las limitaciones que a la difusión de la actividad de los legisladores se pueden obtener del citado artículo, atienden al contenido y la temporalidad en que se hagan del conocimiento de la ciudadanía.

En cuanto a la temporalidad, porque al existir un vínculo entre los legisladores y el partido político que los propuso, se debe inhibir la difusión de promocionales vinculados con su actividad legislativa, en
período de precampaña o campaña, dado que en el contexto de una contienda electoral pudieran constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos.

La anterior afirmación tiene su sustento en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales durante el periodo de precampaña los partidos políticos, sus militantes, y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular realizan actos tendientes a obtener el respaldo de afiliados, simpatizantes o electorado en general para ser postulados a un cargo de elección popular. En el caso del periodo de campañas, con base en el artículo 228 del código de la materia se realizan actos por parte de partidos políticos, coaliciones y candidatos para obtener el voto.

21.- SUP-RAP-254/2009

En el precedente se dijo que los mensajes que los legisladores contraten para dar a conocer su actividad legislativa, no constituyen propaganda político electoral y en consecuencia su difusión es apegada a Derecho, siempre que cumplan con lo siguiente:

SUJETOS. La contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o cualquiera de las Cámara del Congreso de la Unión.
CONTENIDO INFORMATIVO. Su finalidad debe ser dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen.

TEMPORALIDAD. No se debe realizar dentro del periodo de precampaña, campaña electoral, los tres días previos a la jornada electoral y durante ésta.

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

Sirve de sustento para lo anterior, la jurisprudencia 10/2009, aprobada por este órgano jurisdiccional el veintiséis de junio de dos mil nueve, cuyo rubro es: “GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL”.

En este contexto se tiene que, cuando los comunicados de la actividad legislativa o la difusión de la información relativa a su futura realización, se lleva a cabo, cumpliendo con los requisitos antes enunciados, debe entenderse que se verifican acorde con las atribuciones propias del cargo representativo que ostentan los Senadores y Diputados, integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Sin embargo, cuando dicha actividad se lleva a cabo sin satisfacer los supuestos, condiciones y momentos referidos, debe entenderse que se
está ante hechos que actualizan una situación reprochable al autor o autores de los hechos.

22.- SUP-AG-45/2010

En el proyecto se dice que se interrumpe el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia 11/2009, de rubro PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL, ya que a partir de la nueva reflexión realizada por el Pleno de la Sala Superior, se estima que de la interpretación de la normativa electoral de Hidalgo, se desprende que no podrá realizarse propaganda gubernamental durante el tiempo que transcurre entre el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, situación que se presenta de igual forma en la legislación electoral federal.

23.- SUP-RAP-592/2011

En el proyecto se dijo que la utilización del emblema del partido político es aceptable, dado que el instituto político constituye el elemento en común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario, siempre que su contenido esté encaminado a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa de los legisladores o del grupo parlamentario de que se trate, no se difundan en periodo de campaña electoral y no tengan contenido electoral.

- El primer elemento, relativo a que los mensajes vayan dirigidos a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa de
los legisladores o del grupo parlamentario de que se trate se cumple plenamente, porque en los mensajes se señala lo que, a juicio de los emitentes son los logros obtenidos en los rubros de educación ambiental ("Te informo que logramos que la educación ambiental sea obligatoria en primaria"); Seguridad ("...gracias a nuestra insistencia conseguimos que se castigue hasta setenta años de cárcel a secuestradores"); Salud ("te informo que en el ISSSTE ya dan vales").

No es óbice a lo anterior, la referencia a la plataforma electoral del Partido Verde Ecologista de México en el año dos mil nueve. Ello es así, porque conforme a la lógica, sólo puede establecerse la existencia de un logro, a partir de un punto de referencia; es decir, sólo se puede afirmar que un objetivo ha sido logrado o medianamente logrado, haciendo referencia a dicho objetivo y, en el caso, existe una conexión natural entre una plataforma electoral y las actividades llevadas a cabo en el ámbito legislativo, tendentes a concretarla en normas legales.

- El segundo elemento, relativo a que los mensajes no se difunden en periodo de campaña electoral también se cumple en el caso. Ello es así, porque si bien es cierto que en el monitoreo inserto en las páginas sesenta y seis y sesenta y siete de la resolución impugnada se reporta que el promocional identificado con la clave RV00942-11 que es el que corresponde a "Educación Ambiental" fue detectado como difundido en tres ocasiones en el Estado de Michoacán, el diez de octubre de dos mil once, y que las campañas electorales en esa entidad federativa transcurrieron del veinticinco de septiembre al nueve de noviembre de esa anualidad, también lo es, que en alcance al oficio al que se anexó el monitoreo mencionado, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y
Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral aclaró, que los tres impactos detectados del promocional mencionado, en el Estado de Michoacán, fueron “falsos positivos”.

- El tercer elemento, relativo a que los promocionales de los informes de gestiones no tengan contenido electoral también se cumple. Al respecto es necesario precisar, que la expresión relativa a que los mensajes “no tengan contenido electoral” debe ser entendida en su exacta dimensión, es decir, que no se trate de mensajes de contenido eminentemente electoral, cuyo fin preponderante sea el de posicionar a un partido político en las preferencias electorales, en relación con un proceso electoral presente o futuro. Por ende, la mención a temas esbozados en la plataforma electoral de un partido político, como punto de referencia para luego expresar el grado de éxito obtenido en los objetivos planteados no puede ser entendida como contenido electoral en el sentido señalado, pues, como se dijo, en el caso, la referencia a la plataforma electoral es inevitable, puesto que constituye un elemento que se toma como parámetro, para evaluar la eficacia de las acciones legislativas emprendidas para conseguir lo planteado.

Sin embargo, en el caso concreto se sostuvo que la participación del Senador Manuel Velasco Coello y el Diputado del Estado de Jalisco Enrique Aubry De Castro Palomino, en los promocionales denunciados en los que aparecen respectivamente, violó la prohibición contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:
Lo anterior, en razón de que la presencia de una figura preponderante de un partido en promocionales generales del partido político al que pertenece, sin que se tratara de la rendición de informes de gestión legislativa, transmitidos y concentrados en el Estado de Jalisco y la falta de congruencia entre los ámbitos local, al cual pertenece, y federal, al cual corresponden los mensajes generales difundidos como parte de las prerrogativas de su partido lleva a esta Sala a colegir, que la participación del mencionado funcionario, en los promocionales en examen no fue inocua ni ajena a la búsqueda de posicionamiento de esa persona, con fines electorales; es decir, no fue ajena a la promoción personalizada de un funcionario público con fines electorales; de ahí que se deba concluir, que con el promocional en cuestión, sí se actualizó la violación a la prohibición contenida en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Informes de labores que se consideran ilícitos

24.- SUP-REP-323/2015

En el precedente se expuso que no solamente existe en la normativa electoral como restricciones para la propaganda electoral en radio y televisión que se difunda durante los procedimientos electorales, federal o locales, que en su contenido tenga cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos, que calumnie a las personas o que vulnere el principio de equidad, si no también que los mensajes que se propongan por parte de los partidos políticos se destinen al tiempo asignado para cada elección en particular, ya sea federal o local.
En efecto, de la interpretación de los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159, 167, 170, 171, 172 y 174, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se constata que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procedimientos electorales, para lo cual, deben disponer de espacios de tiempo para promocionar a sus candidatos en las campañas electorales federales y locales.

En ese contexto, los partidos políticos deben usar el tiempo asignado para cada elección en particular; por tanto, en el destinado a la transmisión de los mensajes de la elección local no se pueden transmitir promocionales relacionados con el procedimiento electoral federal, y viceversa, no se puede destinar tiempo de radio y televisión destinado a campañas locales para difundir mensajes respecto de candidatos a Presidente de República, senadores o diputados federales, pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular fuera del ámbito en el cual están registrados, lo cual contraviene el principio de equidad que debe prevalecer en los procedimientos electorales.

Por tanto, se estimó que no es indebida la fundamentación y motivación de la resolución reclamada, ya que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en la resolución reclamada, consideró que de un análisis en apariencia del buen Derecho de los promocionales objeto de la denuncia, se podría advertir que existe una violación al uso
del tiempo en radio y televisión asignado al Partido Verde Ecologista de México, en la medida en que el mensaje objeto de denuncia se centra en la población de un ámbito geográfico determinado, por hacer alusión a sus habitantes y al desempeño de las “administraciones del Partido Verde Ecologista de México en el Estado de Chiapas”, lo que pudiera conllevar la intención o propósito de pretender influir en las preferencias electorales relacionadas con cargos locales, en el procedimiento electoral local que se desarrolla, y no con la idea de conseguir adeptos para ocupar cargos en la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, a cuyo procedimiento electoral federal corresponde el promocional del cual se solicitó su transmisión en el tiempo asignado a ese instituto político en radio y televisión para el procedimiento electoral federal.

25.- SUP-REP-1/2014

En el precedente se dijo que el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que se cumplan los siguientes aspectos:

1. La difusión se limite a una vez al año.

2. Sea en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
3. No exceda de los sietes días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

4. No tenga fines electorales.

5. No se realice dentro del periodo de campaña electoral.

Por tanto, se dijo que en el caso la posibilidad de realizar tal difusión de los informes anuales de labores o de gestión de los servidores públicos, se encuentra acotada, entre otros aspectos, a que no se realice durante el periodo de campaña electoral, supuesto que no se actualiza en el caso bajo estudio.

En efecto, la autoridad señalada como responsable, sostiene, en la resolución ahora impugnada, que respecto a la temporalidad de la rendición del informe, tomando en cuenta los días permitidos para la difusión de los promocionales de televisión alusivos al informe de labores de Ana Lilia Garza Cadena, Diputada Federal, se podía arribar válidamente a la conclusión de que los mismos fueron difundidos dentro de los tiempos permitidos por la ley.

26.- SUP-REP-3/2015

En el precedente se dijo que los informes legislativos de diversos diputados del Partido Verde, era propaganda personalizada, en tanto, no se trata de auténticos informes de labores y, por ende, la responsable debió considerar que se estaba en presencia de propaganda personalizada pagada con recursos públicos.
Ello, porque los informes de gobierno que se autoriza difundir en los medios de comunicación no deben contener el nombre e imagen, voz y/o símbolos que gráficamente identifican a los servidores públicos, ya que deben tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

27.- SUP-REP-120/2015/2015 Y ACUMULADOS

La conducta se cometió a través de una estrategia sistemática e integral en la que seis legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México difundieron 239,301 (doscientos treinta y nueve mil trescientos un) spots, que fueron transmitidos a través de cuarenta y dos concesionarios de televisión abierta, seis de televisión restringida y una radiodifusora.

Los promocionales se difundieron de manera reiterada y prácticamente ininterrumpida del dieciocho de septiembre al nueve de diciembre de dos mil catorce.

En esa tesitura se dijo que ello implicó que la difusión de los promocionales se realizó durante setenta y dos días, de los cuales veintiocho fueron antes del inicio del proceso electoral federal y cuarenta y cuatro durante el proceso electoral federal, antes del inicio de las precampañas de los partidos políticos.
Lo cual constituyó una estrategia sistemática de promoción de la imagen del Partido Verde Ecologista de México que generó una indebida sobreexposición del partido frente a la ciudadanía.