


# Propaganda gubernamental. Excepciones durante un periodo de campaña

Expediente SUP-RAP-54/2012  
y acumulados

Diálogos  
**judiciales**  
Versiones estenográficas

Magistrados de la Sala Superior  
Alanís . Carrasco . Galván . González . Luna . Nava . Penagos





# Propaganda gubernamental. Excepciones durante un periodo de campaña

Expediente SUP-RAP-54/2012  
y acumulados

Diálogos  
**judiciales**  
Versiones estenográficas

Magistrados de la Sala Superior  
Alanís . Carrasco . Galván . González . Luna . Nava . Penagos

342.76539 México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
P668g

Propaganda gubernamental. Excepciones durante un periodo de campaña : expediente SUP-RAP-54/2012 y acumulados / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

95 p; + 1 cd-rom.-- (Diálogos judiciales. Versiones estenográficas;3)  
Cuenta del proyecto: Pedro Bautista Martínez.  
Sentencia incluida en disco compacto: SUP-RAP-54/2012 y acumulados.

ISBN 978-607-708-209-5

1. Propaganda electoral. 2. Campaña electoral. 3. Propaganda gubernamental. 4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias – Versión estenográfica. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sesiones públicas. I. Bautista Martínez, Pedro. II. Título. III. Serie.

## **DIÁLOGOS JUDICIALES. VERSIONES ESTENOGRÁFICAS.**

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,  
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.  
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral  
y Coordinación de Jurisprudencia, Seguimiento y Consulta.  
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

ISBN 978-607-708-209-5

Impreso en México.

# Directorio

## Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa  
Magistrado Constancio Carrasco Daza  
Magistrado Flavio Galván Rivera  
Magistrado Manuel González Oropeza  
Magistrado Salvador O. Nava Gomar  
Magistrado Pedro Esteban Penagos López

## Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos  
Magistrado Flavio Galván Rivera  
Magistrado Manuel González Oropeza  
Magistrado Salvador O. Nava Gomar  
Dr. Álvaro Arreola Ayala  
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Dr. Alejandro Martín García  
Dr. Hugo Saúl Ramírez García  
Dra. Elisa Speckman Guerra

## Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva  
Lic. Ricardo Barraza Gómez



# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Descripción del caso que motivó el medio de impugnación</b> .....	13
<b>Resumen del asunto</b> .....	14
<b>Cuenta del proyecto</b>	
Pedro Bautista Martínez.....	15
<b>Intervenciones de los magistrados en el Pleno de la Sala Superior</b>	
Manuel González Oropeza .....	19
Pedro Esteban Penagos López.....	24
Salvador O. Nava Gomar .....	30
Flavio Galván Rivera.....	34
Constancio Carrasco Daza.....	42
Manuel González Oropeza .....	50
Constancio Carrasco Daza.....	51
José Alejandro Luna Ramos .....	53
Flavio Galván Rivera.....	57
José Alejandro Luna Ramos .....	57
<b>Voto razonado</b>	
Constancio Carrasco Daza y Salvador O. Nava Gomar.....	57

Flavio Galván Rivera.....	60
Manuel González Oropeza .....	62
José Alejandro Luna Ramos .....	87

**Sentencia incluida en CD**

SUP-RAP-54/2012 y acumulados







## Presentación

**C**on el objetivo de potenciar la divulgación de la discusión y la resolución de medios de impugnación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) pone a disposición de la ciudadanía el número 3 de la serie editorial Diálogos Judiciales, en el que se presenta el análisis y la argumentación de los magistrados de la Sala Superior respecto a la suspensión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral.

Es pertinente recordar que tal disposición entró en vigor con la reforma electoral de 2007-2008 y considera tres excepciones: las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, y las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

En razón de lo anterior, los magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Pedro Esteban Penagos López, Salvador O. Nava Gomar, Constancio Carrasco Daza y el magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos, abonan al estudio y la interpretación del artículo 41 constitucional en su base III, apartado C, a partir del proyecto de sentencia SUP-RAP-54/2012 y acumulados.

El tema medular de la discusión del proyecto de sentencia radicó en la excepción relativa a “servicios educativos”. Esto, porque, de acuerdo con el magistrado Manuel González Oropeza, de su interpretación dependía la ratificación del acuerdo CG75/2012 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) o el fallo a favor de los recursos de apelación interpuestos por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional, el subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Gobernación.

Cabe señalar que en el mencionado acuerdo, el IFE estableció como excepciones la suspensión de propaganda gubernamental relativa a la Lotería Nacional (Pronósticos para la Asistencia Pública), la promoción turística nacional, las campañas del Servicio de Administración Tributaria, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, del Banco de México, respecto de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, aquellas difundidas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes y educación vial, así como las correspondientes al Programa de horario de verano, Conaculta y de Cultura del agua.

Así, mientras hubo quien apuntó que la Constitución establece de forma clara en su artículo 3 lo que debe considerarse por “educación” y, por tanto, la relativización, ampliación y flexibilidad de la excepción en materia de servicios educativos que podría encauzarla a una regla, también hubo quienes afirmaron que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 134 constitucional, toda propaganda debe tener un carácter institucional con fines informativos, educativos o de orientación social.



En síntesis, aunque la suspensión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral es un tema que se ha discutido en múltiples ocasiones desde 2009, este número de Diálogos Judiciales ofrece al lector la oportunidad de conocer la postura de cada magistrado respecto a las excepciones constitucionales y, con ello, la razón de su voto.

*Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación*



Presentación





## **Descripción del caso que motivó el medio de impugnación**

- 1) El 7 de octubre de 2011, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió declaratoria de inicio del procedimiento electoral federal 2011-2012, para elegir presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- 2) En sesión extraordinaria del 8 de febrero de 2012, se aprobó el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la fe-

deral y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia en el estado de Michoacán”.

- 3) Inconformes con ese acuerdo, los partidos políticos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, la Secretaría de Gobernación y el subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación promovieron recurso de apelación.

## Resumen del asunto

La Sala Superior confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el que se emitieron las normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41 de la Constitución federal para los procesos electorales federales 2011-2012, los locales con jornada comicial coincidente con la federal, así como los extraordinarios a celebrarse en los municipios de Hidalgo y Michoacán.

Lo anterior, porque no se debieron incluir a los entes de gobierno que emitían las campañas de información, sino el contenido y la finalidad de los promocionales, como son aquellos que guardaban relación con servicios educativos y de salud, o para la protección civil en casos de emergencia, por lo cual se consideró que sí se ajustaban al supuesto de excepción de propaganda gubernamental previsto en la Constitución.

En ese sentido, se precisó que la propaganda para la asistencia pública de la Lotería Nacional, y la de Pronósticos para la Asistencia Pública, tenían como finalidad destinar los recursos que obtuvieran en el ejercicio de sus funciones a la asistencia pública, lo cual incidía de manera directa en los servicios de salud. Respecto de las campañas difundidas por el Consejo de Promoción Turística de México, el Servicio de Administración Tributaria, el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, las campañas relativas a los festejos de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, la concerniente al inicio del horario de vera-



no, las llevadas a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la campaña denominada “Cultura del agua, versión nuevos hábitos 2012”, así como las difundidas por la Secretaría de Salud y la de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes y educación vial, tenían naturaleza educativa, debido a que ampliaban conocimiento social y cultural de la ciudadanía tendiendo a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, motivo por el cual quedaban amparadas en la normativa constitucional.

Finalmente, la Sala Superior le dio la razón a la responsable en cuanto al programa de radio “La hora nacional”, pues se precisó que no constituía en sí propaganda gubernamental; sin embargo, se estableció que durante su transmisión se debía suprimir toda propaganda de cualquier ente público, desde el inicio de las campañas y hasta el día en que se celebrara la jornada comicial.

Por lo anterior, se estimaron correctas las razones y fundamentos que llevaron a la responsable a determinar que las campañas de servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito no correspondían a la difusión de materiales sobre servicios educativos, debido a que no incentivaban de manera genérica la cultura de la prevención del delito, sino que únicamente tenían por objeto promocionar las recompensas que el gobierno puede otorgar por denunciar a sujetos vinculados a los delitos de extorsión y delincuencia organizada, lo cual constituía una retribución económica en beneficio individual.

### **Cuenta del proyecto** **Pedro Bautista Martínez\***

A continuación doy cuenta con el proyecto de sentencia relativo a los recursos de apelación 54, 56, 58, 82 y 84 todos de 2012 promovidos por los partidos políticos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, así como por el subsecretario de Normatividad de Medios y la Secretaría de Gobernación respectivamen-

---

\* Exsecretario de estudio y cuenta del TEPJF.

te, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir el acuerdo mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el procedimiento electoral federal 2011-2012, así como de los procedimientos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procedimientos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia en el estado de Michoacán.

En principio se propone la acumulación de los recursos, toda vez que existe conexidad en la causa.

Por cuanto hace a las causales de improcedencia que hizo valer la autoridad responsable relativas a que el Partido Acción Nacional y la Secretaría de Gobernación carecen de interés jurídico y legitimación, las mismas se propone considerarlas infundadas, como se expone en el proyecto.

Con relación al estudio del fondo de la litis planteada se propone lo siguiente:

Considerar infundado el concepto de agravio común que hacen valer los partidos políticos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en cuanto a que el acuerdo controvertido está indebidamente fundado.

Lo anterior, porque fue conforme a derecho que el Consejo General del Instituto Federal Electoral exceptuara de la prohibición prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las campañas relativas a: primero, la asistencia pública que emitan, tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública; la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país; la de educación del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de contribuciones y el cumplimiento de las obligaciones fiscales; difundir los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales que emita el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; la comunicación social del Banco





de México con contenido exclusivamente educativo; la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, que se difunde entre el 15 de abril y el 6 de mayo de 2012; materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas referente al periodo vacacional de la semana mayor, misma que será transmitida del 1 al 14 de abril de 2012, inclusive difundida para la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; inicio del programa de horario de verano, que se transmitirá del 30 de marzo al 1 de abril de 2012; difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevada a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; el cuidado del agua en la campaña denominada “Cultura del agua”, versión “Nuevos hábitos 2012”, de la Comisión Nacional del Agua.

En el proyecto se considera que cada una de las campañas antes mencionadas están al amparo de la excepción prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se trata de campañas de naturaleza educativa, diseñadas conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Carta Magna, que define a la educación como un concepto integral, que no se reduce a la transmisión de conocimiento por medio de la actividad docente, sino que se amplía al conocimiento social y cultural del pueblo, al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a la exaltación de nuestra cultura.

Ahora bien, en el proyecto se concluye que en esas campañas se deberá suprimir toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público desde el inicio de las campañas hasta el día en que se celebre la jornada electoral respectiva y no se podrán difundir logotipos, frases o cualquier tipo de referencias visuales y/o auditivas al gobierno federal o algún otro gobierno o a sus campañas institucionales, ni elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Además, no se deben difundir logros de gobierno, obra pública, información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía ni referencias visuales o auditivas a frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política-electoral.



Por otro lado, el magistrado ponente considera que es infundado el concepto de agravio hecho valer por el Partido Acción Nacional, en el que aduce que la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación.

Lo infundado radica en que si bien es verdad, el Consejo no citó de manera textual el precedente de esta Sala Superior relativo al recurso de apelación 474/2011, también es cierto que el criterio que se sustentó en ese recurso de apelación sí fue tomado en consideración por el Consejo General del Instituto Federal Electoral al emitir el acuerdo impugnado.

De igual forma, se propone calificar de infundados los conceptos de agravio en los que la Secretaría de Gobernación y el subsecretario de Normatividad de Medios de la citada dependencia aducen que el acto controvertido está indebidamente fundado y motivado.

Lo infundado radica en que, contrario a lo argumentado por los recurrentes, la autoridad responsable sí expuso las razones que la llevaron a la conclusión de que los servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito y los servicios educativos en materia de educación financiera no corresponden a la difusión de materiales sobre servicios educativos para ser considerados dentro del régimen de excepción en materia de propaganda gubernamental del artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Además, se considera que no asiste razón a los apelantes antes mencionados cuando aducen que la negativa emitida por la autoridad responsable es contraria a derecho.

La Ponencia considera lo anterior porque la campaña de legalidad, seguridad pública, prevención del delito de extorsión y delincuencia organizada no es una campaña de carácter genérico a fin de incentivar la cultura de la prevención del delito, sino una campaña específica relativa a las recompensas que el gobierno puede otorgar por denunciar a sujetos vinculados a los delitos de extorsión y delincuencia organizada, lo cual no está vinculado a algún aspecto de educación, como se alega por parte de los apelantes.

Finalmente, se propone en el proyecto calificar de infundados los conceptos de agravio en los que se argumenta que no fue ajusta-



do a derecho que la autoridad responsable haya considerado que los programas de comunicación social relativos a los servicios educativos en materia financiera no deben ser considerados dentro del régimen de excepción en materia de propaganda gubernamental del artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución federal.

La calificativa anterior, a juicio de la Ponencia, reside en que la información tendente a desarrollar las habilidades para tomar mejores decisiones personales de carácter económico y saber usar correctamente los servicios financieros para administrar el dinero, no es de aquel tipo de información que resulte imprescindible difundir para el bienestar de la sociedad durante el periodo electoral y que, por tanto, no se deba suspender durante el periodo de campaña electoral hasta la conclusión de la jornada respectiva en los procedimientos federales y locales.

Así se considera porque la reforma a la Constitución federal tuvo como finalidad evitar que la difusión de cierta información pudiera influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidato, en tanto el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualquier otro ente público, observen una conducta imparcial en las elecciones.

En consecuencia, ante lo infundado de todos los conceptos de agravio, se propone confirmar el acuerdo impugnado.

Es la cuenta señores magistrados.

## **Intervenciones de los magistrados en el Pleno de la Sala Superior**

**Manuel González Oropeza**

Gracias, señor presidente. Decía yo que en el RAP-54 —es una materia que ya hemos discutido en varias ocasiones— ha habido varios precedentes respecto de estos asuntos.

La Constitución mexicana es clara y tajante, diría yo, algunos para los estándares internacionales, quizá extrema, en el sentido de limi-

tar en medios de comunicación social la propaganda gubernamental, la propaganda de órganos públicos, todo en beneficio de que las contiendas electorales no tengan ningún sesgo de enaltecer a alguna administración en particular, no solamente federal, sino estatal y hasta municipal, y a un partido en concreto.

Este es el régimen mexicano al cual estamos nosotros sometidos y fue objeto de una reforma constitucional. Esto quiere decir que la prohibición constitucional para transmitir o para someter a los medios de comunicación social propaganda gubernamental está suspendida, salvo excepciones.

Y las excepciones son, como todas las excepciones, limitativas: no pueden tener una interpretación amplia, aunque quisiéramos —que sí quisiéramos—, pero realmente no pueden tener una interpretación amplia porque entonces el régimen excepcional lo convertimos en regla, y la prohibición constitucional pues la relativizamos y no aplicamos el principio de supremacía constitucional.

Estas excepciones en el apartado C, de la sección correspondiente del artículo 41 constitucional, dice, y es enfática la Constitución: “Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales”.

Aquí, por ejemplo, utiliza la condición, la palabra información, y pues para relativizar un poco esta excepción y para incluir otras cosas que no son o no están previstas en las excepciones.

Por ejemplo, el acuerdo impugnado dice: “La campaña informativa relativa al inicio de horario de verano”; es decir, nadie tiene ningún problema con que se difunda cuándo es el horario de verano. Aunque quien no se entere, pues se enterará tarde o temprano porque llegó tarde a la escuela o llegó tarde al trabajo o, sencillamente, los medios de transporte ya cerraron antes. Hay otros medios en donde el ciudadano se entera del horario de verano.

Pero como la Constitución habla de información, aquí dice vamos a incluir la información sobre el horario de verano, pero no, la Constitución habla de campañas de información de las autoridades electorales; es decir, no toda la información, solamente la relativa a las autoridades electorales.



Pero me llama la atención a mí la relativización, la ampliación, la flexibilidad de la única excepción relativa a los servicios educativos. Y bueno, ahora resulta que la campaña del Sistema de Administración Tributaria es una campaña educativa; campañas educativas para llevar a cabo el pago de impuestos. Claro, yo preferiría campañas educativas cívicas, de educación cívica en las escuelas y que se reinstalen en todas las escuelas la educación cívica, porque en la educación cívica estamos nosotros perdiendo la oportunidad de educar a nuestra niñez en otras, no solamente el pago de nuestras contribuciones y las obligaciones del ciudadano, sino de llevar con viabilidad la relaciones sociales, pero parece que el pago de impuestos es objeto de una campaña educativa. Me parece aquí, entonces, que se está teniendo que forzar mucho las excepciones únicas del artículo 41 con el objeto de no suspender el conocimiento dentro de los contribuyentes de que paguen impuestos; la verdad, los contribuyentes pagamos impuestos porque estamos cumpliendo con la obligación de la ley.

Si la autoridad va a tener campañas educativas para todas nuestras obligaciones de acuerdo con la ley, no terminaríamos. La ley se cumple porque para eso sirve la educación cívica, que, por cierto, está muy limitada en la educación básica de nuestro país, desafortunadamente, pero si todas las obligaciones derivadas de ley requieren de una campaña educativa, pues entonces ya los servicios, la única excepción de servicio educativo se convierte no en una excepción, sino en una regla. Todo es objeto de una campaña educativa desde ese punto de vista.

Pero creo que la excepción de salud está realmente tergiversando en una interpretación extensiva, cosa que es incompatible con la interpretación que debe ser restrictiva por el solo hecho de decir en esta cohesión las únicas excepciones.

Para la protección civil en casos de emergencia, fíjense que ni siquiera la protección civil que también es parte importante en la educación cívica que, repito, no atendemos en nuestro nivel educativo, solamente se permitiría durante los procesos electorales en caso de emergencia, ni siquiera ordinariamente, la protección civil que atañe a todos los ciudadanos que debe de ser de educación permanente.

Pues no, la Constitución dice que nada más en tiempos de emergencia. Y claro, aquí la protección civil se alarga en peticiones de

dependencias gubernamentales para, incluso, pretender incluir la lucha contra el crimen organizado, los secuestros, la prevención del delito. Eso ya no es protección civil.

Lo que quiero enfatizar es que tenemos un marco normativo deficiente y que el Instituto Federal Electoral, al hacer un acuerdo que cada vez está ampliando más el catálogo, porque hasta dónde llevará la necesidad de nuestras obligaciones de que sean servicios educativos, vamos a tener servicios educativos para todo, para cumplir todas y cada una de las obligaciones del ciudadano, servicios educativos para que las autoridades también ejerzan sus facultades dentro de la ley. Entonces merece la atención una interpretación legislativa urgentemente de esta función; el Instituto Federal Electoral está haciendo lo posible por dar interpretaciones que rayan en subjetividades.

Por ejemplo, yo estoy de acuerdo en que las actividades del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se difundan. ¿Por qué? Porque finalmente los espectáculos, la vida cultural, es parte de la educación cívica que, repito, no está en las escuelas y que debería estar en las escuelas como materia obligatoria, bueno, pues la cultura es esencial, es complemento de la educación. No veo yo ahí ningún objetivo en donde se pueda decir: esto se va a utilizar para fines electorales. Tampoco veo que los pronósticos deportivos para la asistencia pública<sup>1</sup> tengan esta función, a pesar de que sí acepto que es una interpretación muy elástica, que deforma un poco la excepción tan clara de nuestra Constitución.

Incluso podría yo aceptar, y acepto, y voy con el proyecto, en el pago de impuestos, porque es necesario. Pero repito, no está dentro de la excepción de la Constitución, porque los impuestos se pagan por obligación de la ley, no porque nos eduquen a pagarlos y si no los pagamos recibimos una sanción.

Pero donde sí tengo problemas es en las campañas de comunicación social del Banco de México, por ejemplo. Es decir, el Banco de México es la banca central del país, es una institución venerable, respetable, que no requiere de hacer propaganda para desempeñar sus



---

<sup>1</sup> Por decreto del 14 de febrero de 1978 se estableció como nueva denominación del organismo público descentralizado: Pronósticos para la Asistencia Pública.

funciones. No requiere hacer propaganda de las políticas económicas del país. Las políticas económicas se dictan, y son buenas o malas no por la equivocación del Banco de México sino, quizá, por los mercados internacionales, por muchas variables. La moneda, la regulación de la moneda; todas estas son funciones que tiene la autoridad y no requieren de una propaganda. Es como decir que toda autoridad requiere, para ejercer sus funciones, de propaganda que se publicite en los medios de comunicación social, pues no estaríamos realmente congruentes con lo que es el gobierno establecido.

El gobierno tiene que cumplir sus funciones y la propaganda es necesaria solamente para vender boletos de un espectáculo, para educar a la ciudadanía, para saber qué hacer en caso de un temblor, efectivamente. Es decir, cosas en donde el ciudadano requiera de información. El ciudadano que requiere información sobre las políticas económicas no necesita prender la televisión ni la radio; tiene necesariamente otros instrumentos mucho más idóneos, porque finalmente estamos hablando de spots de propaganda y la propaganda por sí misma no es detallada, no le explica, no educa realmente.

La propaganda no educa, adoctrina. Pero no educa porque no da las razones, nos hace pensar, quizá, pero no nos da las razones, las argumentaciones para aprobar una política o aprobar una conducta o aprobar un evento.

Entonces, del acuerdo del Instituto Federal Electoral, las campañas de comunicación social del Banco de México me parece que no debieran de estar incluidas y no debemos nosotros extender más allá de lo que la Constitución determina como una excepción.

Y lo mismo tengo que decir respecto del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Hay momentos en estas instituciones en los que sí es necesario, al coincidir con procesos electorales, que se difundan algunos mensajes. Por ejemplo, en un caso previo nosotros aceptamos que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía difundiera los trabajos del levantamiento del censo porque por ley, el censo es nada más en determinadas fechas, cada 10 años, y se requería difundir que se iba a levantar el censo para que toda la ciudadanía estuviera consciente de eso.

Pero esos son momentos específicos, bien definidos en la ley por las circunstancias. Me parece que este acuerdo ya abre para todas las actividades de comunicación social del Banco de México, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, etcétera, etcétera; excepciones que no están previstas en la Constitución.

Afortunadamente la ciudadanía, cada vez más, exige el respeto de sus derechos, exige el derecho de acceso a la información; vienen juicios ante este Tribunal precisamente porque las autoridades electorales o los partidos no garantizan esos derechos a la información y nosotros hemos tratado, en la medida de lo posible, de dar satisfacción a esas peticiones.

Entonces, haré un voto particular respecto de los puntos que he controvertido, pero con la aclaración de que en el fondo, muy en el fondo, estoy de acuerdo con el magistrado Galván, pero voto en contra porque me preocupa que se esté alterando el concepto de servicios educativos cuando tenemos el contraste ominoso de que la educación cívica no es una materia obligatoria en nuestro país. No vamos a educar a nuestra población a través de propaganda gubernamental en ese sentido, entre otras cosas. Muchas gracias.



### Pedro Esteban Penagos López

Gracias, presidente. El presente asunto es interesante desde el punto de vista jurídico y por la trascendencia que pudiera tener en los procesos electorales porque, como bien se dijo, se cuestiona un acuerdo del Instituto Federal Electoral que determina algunos casos en los que las autoridades gubernamentales no deben considerarse obligadas a suspender la difusión de sus actividades a través de los medios de comunicación durante las campañas electorales.

Para esto me voy a referir primero a lo que dice la Constitución. El artículo 41 de la Constitución establece, en el segundo párrafo de su apartado C, que:

durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, tanto federales como locales, hasta la conclusión de la jornada comicial



deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

La pregunta al respecto es ¿qué busca?, ¿cómo debe de interpretarse este párrafo?, ¿por qué el legislador prohibiría la propaganda gubernamental durante las campañas electorales? Pues claro, para que el gobierno no pueda influir en el ánimo del electorado, precisamente para efectos del resultado de una elección.

Pero luego dice que “las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos”, no dice educación primaria, educación secundaria o la que imparta la Secretaría de Educación Pública, sino las relativas a servicios educativos o servicios de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. Esto es lo que da lugar a interpretar, tomando en consideración que si lo que se busca es precisamente que las autoridades gubernamentales no influyan o no puedan influir en los procesos electorales, y que se permite, precisamente, este tipo de servicios. Debemos, como consecuencia, estar con esta visión para resolver este caso.

En el acuerdo controvertido, por una parte, se ordena como regla general omitir y, en su caso, retirar toda propaganda gubernamental en radio y televisión de los gobiernos, tanto federal, estatal como municipal, a partir del inicio de cada una de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral. Completamente apegado a lo que dispone el artículo 41 de la Constitución general. Pero luego agrega, con excepción de aquella propaganda vinculada a la asistencia pública, promoción turística nacional, artística y cultural, educación tributaria y bancaria, acceso a la información y protección de datos, prevención de accidentes y educación vial, horario de verano, "La hora nacional", la cultura del agua, así como la relacionada con los festejos del 150 aniversario de la batalla de Puebla.

Esto, precisamente, para los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, constituye una determinación ilegal porque en su concepto el Instituto Federal Electoral, sin sustento jurídico alguno, exceptúa de la prohibición contenida en el artículo 41,

apartado C, de la Constitución, algunas campañas que no están relacionadas con cuestiones educativas o de salud. Y esto es precisamente lo que hay que determinar en este caso, si las excepciones que realiza el Instituto Federal Electoral pueden entenderse como servicios de salud o servicios educativos. Desde luego, considero que en el caso, y porque así lo hemos sustentado en otras ocasiones, no les asiste la razón a los partidos recurrentes.

Primero porque, como mencioné con anterioridad, el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, y el artículo segundo, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que durante el tiempo de campaña y hasta el día de la elección se debe suspender la difusión de propaganda gubernamental, así está ordenado en el acuerdo, salvo que estemos en los casos de excepción.

Y en mi concepto, lo que se establece en el apartado C de la base III del 41 constitucional no constituye una restricción absoluta, deja al juzgador o, en su caso, a quien emita la reglamentación correspondiente, la interpretación y la adecuación, ya que no se trata de un enunciado conceptual, no es un catálogo cerrado, precisamente, de tales servicios, pues estas normas previeron la posibilidad de continuar con la difusión de programas gubernamentales en aquellos casos de propaganda gubernamental en aquellos casos en que no tuvieran el alcance de influir en la reflexión del voto de la ciudadanía y, por tanto, trastocar la equidad en la contienda que es lo que se busca concretamente tratándose de campañas relacionadas con la información de las autoridades electorales que son tan necesarias para que se lleven a buen fin los procesos electorales y las relativas a los servicios educativos, salud o las necesarias para la protección civil.

Es muy importante tener presente que el precepto constitucional se refiere a aquella propaganda gubernamental como excepción, desde luego, relativa a servicios educativos y la educación es completamente amplia, global. En este sentido, considero que para poder determinar si el acuerdo impugnado se ajusta o no a la limitación o prohibición referida en el precepto constitucional debe atenderse a la finalidad de los rubros a que se refiere el Instituto Federal Elec-



toral en el acuerdo impugnado como permisibles para difundir información gubernamental.

En el caso, el instituto establece como excepciones la propaganda para la asistencia pública que emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos Deportivos. La publicidad relacionada con la asistencia pública y con pronósticos deportivos no es una promoción o propaganda que esté interesada en influir en las preferencias electorales o, en su caso, en desequilibrar la equidad que debe de existir en la contienda. Luego se refiere a la promoción turística nacional de México emitida por el Consejo de Promoción Turística, simplemente el turismo para mí es una cuestión relacionada con la educación, puesto que trae como consecuencia el conocimiento de zonas turísticas del país y su promoción, pues tenemos que promover lo que realmente tenemos para ese efecto.

Las campañas de educación para el pago de los impuestos llevadas a cabo por el SAT, pues será muy nuestra obligación pagar impuestos, pero realmente la orientación es completamente necesaria y es parte de las campañas de educación en ese rubro. La propaganda del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos difunde los derechos de acceso a la información y protección de los datos personales, para mí está relacionado con la educación, con los servicios de educación que de manera global debe de prestar como consecuencia el Estado.

Las campañas de comunicación social del Banco de México de contenido educativo: “conozca su moneda”, “conozca su nuevo billete”, simplemente son de orientación y de conocimientos o educación para la sociedad; las campañas educativas que llevan a cabo los distintos niveles de gobierno relativas a la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo para mí sí es educación; la emisión radiofónica de “La hora nacional”; la campaña informativa relacionada con el horario de verano, pues simplemente son conocimientos que la sociedad, que al pueblo se le debe de informar y eso para mí es educación; son conocimientos que uno debe de tener para el mejor desenvolvimiento en la vida diaria.

Las campañas relativas a la difusión de actividades y servicios en materia artística y cultural llevadas a cabo por el Consejo Nacional

para la Cultura y las Artes (Conaculta), desde luego que la cultura y la educación tienen gran diferencia, pero de la educación nace precisamente la cultura, es una educación ampliada.

La campaña educativa denominada “Cultura del agua, nuevos hábitos” para el 2012 se difundió por la Comisión Nacional del Agua (Conagua), por eso están tan relacionadas estas cuestiones con la educación o las campañas difundidas por la Secretaría de Salud, Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes, así como de educación vial en carreteras y autopistas están relacionadas pues con el conocimiento que debemos de tener todos los gobernados, todas las personas para nuestro mejor desarrollo dentro de la sociedad.

Precisamente por ello considero necesario precisar, además, que respecto de los siete primeros supuestos a que me he referido esta Sala Superior, en los recursos de apelación 57/2010 y 123/2011, ya se pronunció al respecto y determinó que en dichos casos se actualiza la excepción a que alude el artículo 41 de la Constitución, por tratarse de información relacionada con cuestiones de educación y de salud.

Por lo que hace a la difusión permitida a las restantes autoridades gubernamentales, es decir, aquellas respecto de las cuales no ha habido pronunciamiento por parte de este Órgano Jurisdiccional y que vienen a ampliar el catálogo que se había emitido con anterioridad, en mi opinión también se encuentran en los supuestos de excepción para poder difundirse dentro de las campañas electorales.

Lo anterior porque en el nuevo agregado precisamente al listado al que me he referido, también se relaciona con cuestiones de tipo educativo, pues tiende a fortalecer el ahorro de energía eléctrica, el buen uso del agua, la prevención también de los accidentes y se amplía el conocimiento educativo de las personas, aunque se le llame en estos casos cultura que va más allá, desde luego, de la educación.

Lo trascendente en estos casos o en este análisis es advertir que este tipo de propaganda gubernamental no está enderezado o encaminado a influir en la ciudadanía para que se forme una opinión en relación con determinado candidato o determinado partido a favor del gobierno en turno, sino que persigue la información necesaria para la sociedad, para el desenvolvimiento social, que es lo que, desde mi punto de vista, busca como excepción el artículo 41 de la Constitución



general y, precisamente con ello, tampoco se afecta o puede en un momento dado afectarse la equidad en la contienda.

Debo resaltar que en este acuerdo es sumamente importante que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya previsto que en este tipo de campañas o en este tipo de promoción gubernamental no se pueden incluir nombres, imágenes, voces o símbolos; simple y sencillamente con eso bien podríamos decir que se blindó o buscó blindarse el poder influir en las campañas electorales.

Se establece de manera expresa que en la promoción gubernamental no se pueden mencionar nombres; nombres de personas, desde luego, imágenes, voces o símbolos que puedan considerarse que implican promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas relacionadas con propaganda política electoral, ni contener logotipos del propio gobierno.

Como consecuencia, creo que simple y sencillamente la emisión de este acuerdo está apegado a lo que busca el artículo 41 de la Constitución.

En cambio, en el propio acuerdo, y esto desde mi punto de vista, el propio Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que no se actualizan esos supuestos de excepción, servicios de salud o educativos respecto de campañas de servicios, educativos financieros o de prevención de delitos de extorsión y de delincuencia organizada.

Esto es completamente lógico porque si nos referimos a propaganda relacionada con la extorsión y delincuencia organizada podríamos estar abriendo la puerta para hacer promoción gubernamental en relación con el combate a la delincuencia y esto sí podría como consecuencia influir en los procesos electorales.

Lo relacionado a los servicios educativos financieros, pues realmente podrían plantear la situación económica del país que también podría influir en estos casos en la conformación de la opinión de los ciudadanos, no obstante que los servicios educativos financieros solamente los necesitan aquellos que realmente tienen los haberes necesarios que administrar.

Precisamente por ello, estos últimos supuestos considero que no se encuentran en el caso de excepción para poder permitir que se di-

fundan dentro de las campañas electorales, tal como lo consideró el Instituto Federal Electoral, porque son cuestiones orientadas a otro tipo de información.

Lo anterior, desde luego, porque del análisis del contenido del acuerdo me lleva y me convence que el mismo está dictado de conformidad con la interpretación que puede hacerse razonablemente y de acuerdo con lo que buscó el Constituyente en el artículo 41 de la Constitución.

Precisamente por esto comparto el proyecto en todos sus términos, magistrado presidente, estoy de acuerdo con él.

### Salvador O. Nava Gomar

Gracias, presidente, con su venia. Debo decir que estoy en contra del proyecto, pero de una manera muy peculiar, porque comparto prácticamente todas sus consideraciones y las hago mías.

Lo que sucede es que el magistrado Galván nos propone confirmar lo que se hizo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y yo estoy de acuerdo en todo lo que propone confirmar, salvo en dos partes menores.

Hay campañas de comunicación respecto de Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos, información de educación turística, respecto de cuestiones hacendarias, del IFAI, del Banco de México, del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, de educación vial para Semana Santa en carreteras, horario de verano, Conaculta, Cultura de Agua y “La hora nacional”. En todas esas consideraciones estoy de acuerdo con lo que propone el magistrado Galván.

Hay dos temas más que tienen que ver con prevención del delito o cultura de la legalidad, así lo llaman las autoridades, y la otra con cultura del ahorro financiero, en los cuales desde el Consejo General consideran que no se sitúan dentro de las excepciones del 41 constitucional y el magistrado Galván y su Ponencia consideran que tiene razón la autoridad administrativa.

Yo en esta parte es en la que difiero. Podríamos decir, lo que pasa es que técnicamente no es correcto, que estoy de acuerdo con el pro-



yecto con dos salvedades a manera casi de añadidura, pero sabemos que no es así. Yo propondría, en este entendido, modificar el acuerdo sólo por ello.

Debo decir también en descargo de lo que dijo el magistrado González Oropeza, de lo que propone el magistrado Galván y de lo que hizo a su vez el Consejo General, que estamos en la misma tesitura digamos, y es sólo una cuestión de matices para saber si se adecúan estas cuestiones de comunicación social de la tarea del Estado en general, a las excepciones previstas en el 41 constitucional, y que si bien me parece objetivo lo que hizo el Consejo General y lo que propone el magistrado Galván, al final dependemos de un matiz de subjetividad y de lo que considere cada uno de nosotros.

Yo saludo, en principio, tanto el acuerdo del Consejo General como lo que propone y como lo ha propuesto en el proyecto el magistrado Galván, porque me parece que ensanchamos, somos abiertos y receptivos a las excepciones que necesita el Estado mexicano para seguir funcionando porque estas épocas de vedas electorales, de exclusividad en el manejo de tiempos electrónicos para promoción política y demás, pues la verdad, es que no deben de paralizar al Estado, y la comunicación social me parece una parte toral en el cumplimiento del Estado democrático, sobre todo moderno, en esta cultura de masas.

El Inegi estableció en el último censo que somos más de 112 millones de mexicanos. Algunas tareas del Estado me parece que son muchísimo más eficientes a partir de la difusión de comunicación social. Nosotros mismos que cumplimos con nuestro cometido, nada más interpretando normas y expidiendo sentencias, lo hacemos de cara a la ciudadanía por internet, en televisión y damos a conocer también nuestras resoluciones.

Las excepciones del 41 constitucional relativas a servicios de educación, de salud y de protección civil, me parece que amparan lo que se propone en el proyecto y aquellas campañas de comunicación de entes del Estado. La Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos me parece que tienen que ver con la asistencia pública y que se adecúan en estos supuestos.

Lo referido a información turística, para mí tiene que ver con educación, incluso con protección civil. Es decir, hay que difundir.

Por lo que hace a las campañas del SAT o de recaudación de impuestos, yo a diferencia de lo que comentó el magistrado González Oropeza, si bien entendí, creo que sí tiene que ver con educación cívica y hay que estarlo haciendo constantemente. La educación no solamente se imparte a los niños o en las etapas escolarizadas, sino que es, me parece, un cometido y una obligación del Estado estar acometiendo campañas de educación para sensibilizar a la gente, y los propios déficits de recaudación fiscal, me parece que dan buena cuenta o son la base suficiente para decir que hace falta esta tarea pedagógica de educación del Estado para sensibilizar y que se recauden más impuestos.

Respecto al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, creo que es imprescindible seguir educando en esta materia. Hay pocas oportunidades para hablar de uno mismo, diría Woody Allen, y no voy a desaprovechar ésta.

Cuando tuve la oportunidad de participar en la redacción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en su implementación en algunas dependencias y en otras, por lo que hace a las entidades federativas, se compartía o era un lugar común la coincidencia, y esto lo sacó la Organización de los Estados Americanos (OEA), que son básicamente tres etapas las que requiere cualquier Estado para estas dinámicas de apertura informativa. La primera es la redacción de una ley o la existencia de una ley, que en México no la tuvimos hasta el 2003.

La siguiente es la implementación de la misma en las dependencias públicas, lo cual cuesta mucho trabajo, es una cuestión de corte generacional; y la tercera es la educación a los ciudadanos para usarla, porque tenemos una buena norma, lo tenemos incluso reconocido como derecho fundamental en nuestra Constitución, tenemos una implementación, yo diría, mucho más que aceptable a nivel tanto federal como local y en todos los poderes y niveles de gobierno y, sin embargo, me parece que el ciudadano común no usa lo suficiente esta herramienta que es en realidad un mecanismo de control individualizado y de uso para hacer más efectivos los servicios del Estado.

En ese sentido, a mí me parece importante continuar con las campañas de difusión y de educación que hace el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. El Banco de





México para mí es primordial que la política económica del estado monetario y demás se dé a conocer. El 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo me parece que está dentro de esas cuestiones educativas sin mayor explicación.

Lo mismo por lo que hace la educación vial en carreteras para la Semana Santa tiene que ver con educación y con protección civil. El horario de verano creo que es muy importante, tiene que ver con servicios educativos y perspectiva de la vida de las personas y hay que difundirlo, lo mismo Conaculta, cultura de agua y “La hora nacional” que yo diría, o como se dijo ayer por alguno de mis compañeros, es ya un bien de la nación.

De cualquier manera es muy importante considerar que en caso de que hubiera algún promocional o alguna publicidad por parte de algunas de estas dependencias o en uno de estos rubros en los que se considerara que hay un abuso y se viola lo exceptuado por el 41 de la Constitución se podría analizar caso por caso, primero por la autoridad responsable, por la autoridad administrativa, el Instituto Federal Electoral y después, en su caso, se recurrirá ante nosotros, entonces no es que se esté dando un cheque en blanco para estas campañas.

Y las últimas dos cuestiones que son las que me hacen diferir técnicamente porque, lo repito, saludo el proyecto, tienen que ver con —y está a fojas 172 primero del proyecto— con la campaña de legalidad, seguridad pública, prevención del delito de extorsión y delincuencia organizada. Y lo centra bien el magistrado Galván, porque dice que más que referirse directamente a una campaña de educación, hace hincapié en las recompensas que se pagarían a las personas que denuncien algunos delitos y campañas que tienen que ver con ello.

Creo que es, no hay mayor diferendo, es decir, para el magistrado Galván no hay una cuestión que tiene que ver con la educación y para mí sí, creo que a mí me parece que incentivar a través de una campaña de comunicación social, el hecho de que se denuncie, pues es una forma de difundir la cultura cívica, pero no hago mayor hincapié en ese sentido. Es por eso que no comparto esta consideración.

Y la otra tiene que ver que está tratado en el proyecto, a foja 176, con lo que llaman educación financiera, es decir, mecanismos para que o de comunicación social para que la gente tenga una mayor

cultura del ahorro, para mí sí tiene que ver con servicios educativos que debe prestar el Estado, no lo fue así para el Consejo General ni tampoco para el proyecto.

Y estos serían los únicos dos matices que haría, señor presidente. Es cuanto.

### Flavio Galván Rivera

Gracias, magistrado presidente. Hemos escuchado con mucha atención las intervenciones relativas a este juicio o a este cúmulo de juicios en el que concurren distintos puntos de vista ya de los apelantes, partidos políticos de los apelantes, autoridades federales y de quienes integramos esta Sala. No es un tema fácil, nos ha llevado por varios caminos, en algún caso he emitido voto particular al tratar estos asuntos y desafortunadamente se inscribe el tema en el ámbito de desconfianza en las autoridades y de incredulidad en lo que se hace.

Este acuerdo identificado con las letras CG75 de 2012 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene una peculiaridad sumamente importante, no es una norma reglamentaria de una ley, a pesar de contener normas reglamentarias, pero relativas a disposiciones constitucionales que obtenemos desde la lectura de su título “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán en el estado de Hidalgo y en el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”.

Es decir, tenemos tres tipos de elecciones: elecciones federales, presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión; elecciones locales en las 15 entidades federativas correspondientes y, además, elecciones municipales extraordinarias, además de las ordinarias en esas entidades federativas. Es un tema sumamente complejo.



¿Por qué hablo de la desconfianza y la incredulidad? Porque justamente el moderno derecho electoral y el excepcional derecho procesal electoral que hemos construido en México y que afortunadamente ha sido tomada en consideración esta iniciativa en otros países, como Ecuador que ya tiene su Tribunal electoral, como Brasil en donde existe incluso bibliografía, cosa que no me había encontrado jamás hasta 2010 y bibliografía jurídica sobre derecho procesal electoral, o Perú que tiene ya también un Tribunal electoral como el nuestro y recientemente República Dominicana. Estamos estructurando una nueva ciencia del derecho y del derecho procesal.

Pero la causa de este nuevo derecho electoral, reitero, es la desconfianza, es la incredulidad de los ciudadanos que dio origen a un movimiento en 1988 con motivo de la elección federal y que bajo este criticado régimen priista se inicia el movimiento democratizador profundo del sistema mexicano con la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral Federal.

Caminando por este sendero se ha instituido la credencial para votar con fotografía, expresión normativa que no me gusta, pero que nos dice gráficamente que ese medio de identificación, además de contener el nombre y otros datos personales del ciudadano, además de su huella digital y su firma autógrafa, contiene su fotografía y llegamos al extremo de elaborar listas nominales con fotografía. En ninguna parte del mundo, que yo sepa, existe una lista nominal con fotografía salvo en México, pero debido a la cultura de la desconfianza, que no es gratuita.

Durante muchos años, los organismos electorales se prestaron a ser caldo de cultivo de esta cultura de la desconfianza. Y ahora se trata de buscar por todos los medios que no haya una influencia ilícita en el desarrollo de un procedimiento electoral que debe ser objetivo, imparcial, equitativo, legal, constitucional; de tal manera que la elección sea auténtica, tal como lo establece la Constitución: la renovación de los depositarios del Poder Ejecutivo y el Legislativo de la Federación se llevará a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Y en esta autenticidad de las elecciones, ha sido grito permanente —que ahora es realidad— que el voto cuente y se cuente, que el

ciudadano realmente determine quiénes han de ser sus autoridades y ahora la inquietud es que el ciudadano de manera libre, porque esas elecciones libres, auténticas y periódicas por mandato constitucional deben estar sustentadas en el voto de los ciudadanos, voto que debe ser universal, libre, secreto, directo, personal, igual, intransferible.

Y en esta lucha por la libertad, por la objetividad, se busca que no haya influencia ilícita en la decisión de los ciudadanos al momento de ir a emitir su voto. De ahí que en casi todo el mundo se acepte un periodo de reflexión entre la conclusión de las campañas electorales y la fecha de la jornada electoral.

Pero en el inter, en México hemos buscado la manera de proteger esa libertad del ciudadano, de evitar esa influencia ilícita y en ese contexto se inscribe este acuerdo general, que es liberatorio de lo que en principio está prohibido por la Constitución.

La Constitución, en el artículo 134, no citado el rubro del acuerdo que se discute, pero que está inmerso en este contexto, en sus párrafos séptimo, octavo y noveno establece lo siguiente:



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

Párrafo octavo:

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. 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.

Y aquí está la parte fundamental: “la propaganda gubernamental debe ser institucional, con fines educativos, informativos o de orientación social”, y la parte prohibitiva: “esta propaganda no incluirá, en ningún caso, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”, de todos los servidores públicos, desde el primer mandatario de la República hasta el más modesto de los servidores públicos del país, ya sea federal, estatal o municipal.

Y en el ámbito estrictamente de las campañas políticas, el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo establece:

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 municipales, órganos de gobierno del Distrito, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Y aquí es en donde viene el problema, ¿qué debemos entender por servicios educativos, servicios de salud y los servicios necesarios para la protección civil en casos de emergencia?

No existe norma reglamentaria. La regularidad normativa establece que después de la norma constitucional debemos tener la norma ordinaria, expedida por el Congreso de la Unión y posteriormente los ordenamientos reglamentarios, expedidos bien por el Ejecutivo federal en el ámbito de sus facultades, o en esta materia por el Instituto

Federal Electoral por conducto del Consejo General facultado constitucionalmente para expedir este tipo de ordenamientos jurídicos.

A falta de ley, no queda más que la función reglamentaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y el control de constitucionalidad que debe ejercer este Tribunal Electoral, como sucede al conocer y resolver los recursos de apelación de que se ha dado cuenta.

En este acuerdo, considera el Consejo General que en este ámbito de excepciones en materia de servicios educativos, en materia de salud, quedan los supuestos de excepción señalados en el considerando 27 del acuerdo, de los que ha dado cuenta el secretario de acuerdos, y del que ha hecho una relación detallada el magistrado Pedro Esteban Penagos López con las precisiones hechas también por el magistrado González Oropeza y el magistrado Salvador Nava.

En este sentido, para no reiterar todos estos rubros, sólo quiero señalar una parte que me parece importante. ¿Por qué votar?, ¿por qué propone al Pleno de la Sala la confirmación de este acuerdo que en realidad tiene naturaleza jurídica de reglamento?

Por una razón sumamente importante que está en los puntos de acuerdo del Consejo General. Se señala con toda precisión: “Forman parte de estas excepciones contenidas en el párrafo segundo del apartado ‘c’ de la base tercera del artículo 41 de la Constitución”, no están fuera de los supuestos constitucionales. Lo único que ha hecho el Consejo General es precisar lo que de manera general y abstracta se enuncia en el precepto constitucional y nos dice la propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública.

La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país, la campaña del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. La propaganda del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos que emita para difundir los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Las campañas de comunicación social del Banco de México con contenido exclusivamente educativo, la trasmisión publicitaria de la



conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, entre el 15 de abril y el 6 de mayo de 2012, inclusive, las campañas difundidas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas referente al periodo vacacional de Semana Santa, misma que será transmitida del 1 al 14 de abril de 2012, inclusive.

La propaganda con motivo del inicio del programa de horario de verano a transmitirse del 30 de marzo al 1 de abril de 2012, inclusive. Las campañas relativas a la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevadas a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Y la campaña educativa denominada “Cultura del agua, versión nuevos hábitos 2012” a difundirse por la Comisión Nacional del Agua.

Esto está literalmente en el quinto punto de acuerdo, pero desde el considerando XX tenemos la explicación de por qué razón estos rubros se ha concluido que están incluidos en las excepciones constitucionales, rubro por rubro se va explicando y se va fundamentando, sobre todo en el artículo 3 de la Constitución, cosa que a mí me parece sumamente interesante, porque nos da el concepto de lo que debe entenderse por educación y las características que debe tener la educación, señala en el considerando XIX, párrafo segundo, el concepto de educación que proporciona el artículo 3 de la Constitución, que comprende una formación integral en la que se debe fomentar la conciencia de la solidaridad, la convicción del interés general de la sociedad, atender a la comprensión de los problemas y necesidades del país, además de considerarla como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y social, no lo dice aquí, del pueblo, pero así está previsto en el artículo 3 de la Constitución.

Señalaba que, para mí, el mejor concepto de democracia es el que tenemos en la fracción II, inciso a, del artículo 3 de la Constitución federal; establece que el criterio que orientará a esa educación, la educación pública, se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos (la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios); además —inciso a— será democrático,

considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

A partir de esta idea de educación, en mi concepto, podemos abarcar sin problema alguno lo que ha incluido el Consejo General del Instituto Federal Electoral, es cierto, no sólo vamos a poder ser educados con propaganda gubernamental, el magistrado González Oropeza dijo que no se educa con propaganda, y yo pienso que sí, no es la vía idónea, no es lo mejor, pero, finalmente, a partir de tanto repetir se pueden lograr conductas cambiadas. Educar es crear hábitos, hábitos de conducta social y, por supuesto, puede formar parte de la educación cívica, lo cívico es todo lo relativo a la ciudad, todo lo relativo a los ciudadanos, parte de la educación cívica era “el hombre y su familia”, “el hombre y la sociedad”, “el hombre y el Estado”, eran los tres cursos de civismo que nos daban a mediados del siglo xx, del cual venimos el magistrado González Oropeza y yo.

Esa educación cívica que extrañamos y que debería volver por supuesto al tan deteriorado sistema educativo nacional —que entre paréntesis da lástima—, es difícil, es terrible tratar de dar clase a nivel de licenciatura o de posgrado cuando hay quienes no saben ni leer ni escribir a esas alturas, pero esto es un tema ajeno a lo que estamos tratando, o cuando menos no tan vinculado al tema que estamos tratando.

Pero qué es lo que me lleva sobre todo a proponer lo propuesto, porque efectivamente podemos decir, no se trata de casos concretos, como en alguna ocasión en este mismo foro postulé que debería ser, son rubros amplios, son rubros genéricos en donde se podría escapar, se podría introducir, ese podría abarcar algún tema que no cumpliera con los requisitos que se señalan en la Constitución.

Se dice con toda precisión en este quinto punto de acuerdo: la propaganda antes referida deberá abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, ni referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudiera ser constitutivos de propaganda política o electoral.





Si esto es así, si están aquí reiteradas y ampliadas las restricciones que debe tener la propaganda excepcional que se puede transmitir, en mi concepto, no hay peligro de que se infrinjan las prohibiciones previstas en los párrafos 7 y 8 del artículo 134 de la Constitución y en el párrafo 2 del apartado C de la base III del artículo 41 de la misma Carta Magna.

Pero además el hecho de que se confirme este acuerdo no significa que bajo su amparo puedan quedar conductas antijurídicas, conductas ilícitas.

Si en el caso concreto se hiciera difusión de propaganda gubernamental que contraviniera las reglas que hemos mencionado, esa propaganda podría ser motivo de una denuncia o debería de ser objeto de una actuación de oficio del Instituto Federal Electoral para imponer las sanciones correspondientes, además de que sabemos, se pueden asumir medidas cautelares en virtud de las cuales suspender de inmediato, tan de inmediato como se pueda, como sea, jurídica y físicamente, posible. El lunes ordenamos la suspensión de la difusión de un promocional y hoy en la mañana se seguía transmitiendo, pero parece que en la práctica se requieren 48 horas, aproximadamente, para lograr la suspensión. Esperemos que se cumpla todo a tiempo y no haya más medios de apremio o sanciones.

Igual aquí, el hecho de confirmar este acuerdo no da derecho a llevar a cabo propaganda gubernamental antijurídica, ilícita, contraria a este acuerdo o contrario a la Constitución o a cualquier otro precepto que resulte aplicable.

Por ello es que, no obstante la manera en que he votado en otros casos, propongo al Pleno de la Sala la confirmación de este acuerdo, incluidos aquellos aspectos relativos a la campaña de la legalidad, porque esta campaña de la legalidad la propuso la Secretaría de Gobernación por conducto del subsecretario de normatividad, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social; el ente menos adecuado para hacer campaña de legalidad durante una campaña electoral.

La prevención del delito con el pago de recompensas. El pago de recompensas puede inducir a un uso inadecuado y preferible no tener la tentación.

Y la educación del ahorro o la educación financiera para poder ocurrir —perdón por la expresión— a la Condusef o a otras vías de conciliación tampoco pienso que sea indispensable.

Por eso es que propongo la confirmación integral del acuerdo tal como fue emitido por el Consejo General. Gracias, presidente.

### Constancio Carrasco Daza

Gracias, presidente. Estaba tratando de copiar los mejores conceptos del magistrado Galván, pero se me acabaron las tarjetas, presidente. Permítanme poner el tema desde otra perspectiva, con la inquietud de hacer un ejercicio comparado de nuestro modelo de comunicación social en cuanto a la restricción de hacer propaganda gubernamental durante los procesos electorales, que es lo que estamos discutiendo, una restricción que nuestro orden jurídico encuentra como rango constitucional.

Y con las pocas posibilidades de tiempo que nos queda de frente a los retos que tenemos en cada uno de los asuntos con los que sesionamos, tanto en privado como en sesión pública, encontré un referente que quiero compartir con ustedes muy interesante del Tribunal Supremo de España, concretamente de la Sala de lo Contencioso.

Y por qué voy con esta referencia, que espero no sea odiosa, para mí explica mucho la lógica que subyace en la lógica de restricción de propaganda gubernamental dentro de las campañas políticas o de frente a las campañas políticas y cuáles son los valores o principios que pretenden los legisladores o inclusive el poder reformador, como en nuestro caso interno, nuestro caso nacional, limitar o preservar. Para mí, por eso, el tema es muy importante.

Déjenme platicarles de este precedente que resolvió el Tribunal Supremo a través de esta Sala, como trataba de detallar, hace apenas dos años. ¿Cuál fue el acto impugnado del que conoció en esa oportunidad el Tribunal Supremo de España? Fue, precisamente, un proceso jurisdiccional que deriva de un acuerdo del 19 de junio de 2008 que

emitió la Junta Electoral Central que es, si me permiten un comparativo con nuestro Instituto Federal Electoral, a través de ese acuerdo, la Junta Electoral impuso a la entonces ministra de Fomento del Estado español una sanción, primero económica, importante por cierto, y luego otra clase de sanciones.

¿Cuáles son los hechos que motivaron, que habían dado lugar a la responsabilidad administrativa de la funcionaria pública, de la secretaria de Estado, en ese caso de la ministra para el Estado español? Que había incurrido, entre otras infracciones, concretamente a la establecida en el artículo 50 de la propia ley electoral española.

¿Y de qué hechos derivó esta infracción? Se acusaba a la ministra de Fomento que bajo su auspicio, en su calidad precisamente de este departamento, había permitido la elaboración de un video que fue reproducido en los trenes AVE que van de la capital, Madrid, a distintas ciudades españolas, entre otras para el caso de Málaga. Y esto dio lugar, precisamente, a este video, en el que se promocionaba el trabajo en torno al fomento en el Estado español. Se cuestionaba que lo que este video presentaba iba más allá de propaganda gubernamental permitida y que violentaba los límites de la legislación electoral.

¿Qué alegaba el Partido Popular, que es el que denunció a la ministra de Fomento? Primero, que el video fue emitido dentro del periodo electoral, que el video se reproducía o se difundía a través o en los andenes de los trenes AVE-Madrid; en el caso concreto fue en Málaga.

¿Y qué nos narra la resolución que contenía el video o difundía? Dicen los magistrados del Tribunal Supremo, en lo que al expediente interesa: incluye un reportaje de cinco minutos sobre el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte desarrollado por el gobierno de España, a través precisamente del Ministerio de Fomento. Se dice, expresamente, que es el plan más ambicioso desarrollado nunca antes en España; que busca tanto la seguridad como la cohesión territorial y social, y la competitividad por medio de la política del transporte.

Ha supuesto, eso decía el video, un giro en la política de transportes como una manera de transformar al país, mejorando las comunicaciones y la movilidad de todos con un horizonte: el 2020.

Con este objetivo, el Ministerio de Fomento —informa el video— ha puesto en marcha, en los últimos tres años, obras de gran envergadura,

que a veces molestan, por su complejidad, porque las grandes obras son necesarias para conseguir la transformación que se está llevando a cabo en España.

Y luego muy curioso porque al terminar el video, y digo muy curioso porque así lo destaca el Tribunal Supremo, que es curioso. Dice el video: el gobierno de España — es decir, ya no se habla del Ministerio de Fomento, sino del gobierno de España— pide disculpas a los ciudadanos por los inconvenientes que estas obras puedan ocasionar.

Yo no sé en dónde he escuchado esto, pero yo sigo en este tema.

Y por último, el video refiere al conjunto de obras en las carreteras españolas, realizadas ahora sí por el Ministerio de Fomento, también en el periodo de los últimos tres años. Determina la cuantía de las inversiones en esta materia, indicando expresamente las principales de ellas. En el video aparecen imágenes de las nuevas autovías de ese periodo y en dos ocasiones, en el propio video de cinco minutos, aparecen los actos a través de los cuales se hacen las inauguraciones correspondientes.

¿Qué dijo la Junta Electoral Central sobre el video? ¿Cuál es la interpretación y cuál es el marco jurídico que a mí me pareció muy atractivo para el caso que nosotros estamos resolviendo?

La Junta General dijo dos cosas esenciales en ese tema. Primero, que el video objeto de la infracción constituía una evidente manifestación de una campaña, más allá de lo institucional, que tenía como objetivo fomentar los logros obtenidos en el sector de las infraestructuras del transporte en carretera por el Ministerio de Fomento en los tres años anteriores a su emisión.

Sostuvo la Junta Electoral que, del examen del video, no cabe en ninguna manera extraer que se esté difundiendo información imprescindible para la salvaguarda del interés público o para el correcto funcionamiento de los servicios públicos indispensables.

Y permítame hacer un alto, a partir de eso me interesó, por supuesto, ir al orden jurídico español en esta materia, porque entendí de la propia resolución de lo expresado por la Junta Electoral Central que si en el video, objeto de la controversia, se hubiera difundido infor-



mación imprescindible para la salvaguarda del interés público en España o información atinente al correcto funcionamiento de los servicios públicos, entiendo de la sentencia, estaríamos ante una excepción a la difusión de esta clase de propaganda.

Pero sostuvo la Junta Electoral, nada de lo que en el video se incluye puede afirmarse que tenga carácter que permita su difusión. O sea, es muy interesante porque del contexto del video, la Junta Electoral, no estoy todavía con los argumentos de la Sala contenciosa, dijo la Junta, y esto para mí es muy relevante, dijo, únicamente se podría hacer mención a la referencia de las disculpas dirigidas al público en general sobre las molestias que puede causar ese tipo de obra. Perdón, voy a hacerla del intérprete de la Junta Electoral, lo que la Junta Electoral dice es que lo más rescatable del video, o lo que el video no tiene como propaganda con otros fines, es el hecho de disculparse ante las personas en España por el tipo de molestias que causan, esto sí puede.

Entiendo que para la Junta Electoral esto sí pueden informarlo las secretarías o los ministerios, como son el de Fomento y el de Desarrollo. Y yo creo que esto no está a debate en nuestro asunto, pero yo también simpatizo mucho con que eso sí pudiera difundirse.

¿Qué dijo —y para mí esto es muy importante, ya en la revisión que corresponde a este recurso— la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, refiriendo a dos sentencias que había resuelto en el año 2009 y en el año 2008, respectivamente? Determinó, en primer lugar el Tribunal Supremo, la importancia que tiene el principio de igualdad en materia electoral, ese eje rector para analizar esta clase de propaganda, es decir, la difusión de esta propaganda, dice que se hace a partir de la trascendencia de preservar el principio de igualdad en materia electoral que encuentra cobijo en el artículo 23 de la Constitución española, así como en el 41 de nuestro orden jurídico.

Pero me parece muy interesante el segundo argumento del Tribunal Supremo, y dice: tiene que recordarse que el sufragio igualitario para la elección, aquí está hablando de las cámaras, es una elección distinta, pero para mí lo fundamental es que dice que hay que preservar

un elemento de suma trascendencia en el sistema político español, este elemento se llama neutralidad de todos los poderes públicos y hay una exigencia de neutralidad porque es un instrumento del más alto valor, de frente a los procesos electorales. Dice el Tribunal Supremo, “dicha neutralidad en los procesos electorales, es una de las específicas proyecciones que tiene el genérico mandato de objetividad que determina el orden jurídico en España”. Y termina esta resolución en lo atinente a lo que yo quiero comentarles,

todo lo cual en orden a la interpretación que ha de darse al artículo 50.1 de la Ley Electoral, sugiere, como ya se dijo en anteriores sentencias, que lo que deben hacer los poderes públicos cuando estemos dentro de un proceso electoral es la posibilidad de una campaña institucional informativa que no vaya o que no contraste la prohibición de no influir en la orientación del voto de los electores a partir de la preservación de los principios de igualdad en materia electoral y de neutralidad del gobierno de frente a la elección.



Pero me llama poderosamente la atención que en la interpretación se habla de la posibilidad de una campaña institucional informativa. Es decir, ahí está la permisión, lo que restringe es que, a través de una campaña que aparente ser institucional para informar a los ciudadanos se pretenda influir en la orientación del voto, porque entiendo que lo que debemos preservar, tanto en el orden jurídico español, que no me corresponde estudiarlo, sino en nuestro orden jurídico interno a partir del mandato de restricción del 41, para mí son los mismos valores o principios, igualdad en la contienda electoral de los participantes y neutralidad de los órganos de los tres niveles de gobierno.

Sólo para finalizar este ejercicio comparado, el artículo 50, que es donde se regula, de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en España, es el que establece, es el que da fundamento a esta interpretación que me permití leer. Dice en su arábigo 2 este precepto,

desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas, queda prohibido cualquier acto organizado, financiado,

directa o indirectamente por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por algunas de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

En su confección no se parece mucho al mandato del artículo 41 constitucional, ni al 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que lo replica, pero en esencia creo que protegen los mismos valores y esto para mí es esencial en la posición que yo quiero adoptar a partir del proyecto que nos presenta el magistrado Galván.

Establece el IFE, en el acto reclamado que estamos estudiando, y nosotros en el proyecto del magistrado Galván en esa parte, es fundamento de la resolución. En el artículo 41 constitucional, que es donde tenemos nosotros esta disposición en materia de restricción de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, se establece:

las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos o de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por supuesto que en el precepto lo que se encuentra confeccionado es la restricción, nosotros tenemos que hacer un ejercicio más allá del precepto para saber a qué obedece la restricción, es decir, qué hay detrás de esta restricción constitucional y a partir de ahí analizar las excepciones.

Y yo coincido con el Instituto Federal Electoral, pero fundamentalmente con el proyecto de resolución del magistrado Galván, que nos dice que el poder revisor permanente en la Constitución consideró como lesivo para nuestro modelo democrático, esto es lo fundamental, y por eso confeccionó una restricción general, en el artículo 41, de difundir propaganda gubernamental dentro de los procesos electorales; primero, que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar

a las distintas fuerzas y actores políticos. Esto es lo que tenemos que preservar, para no permitir la difusión de propaganda gubernamental, que esta propaganda sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, salud, educativos y de protección civil.

Busca el poder reformador, nos dice el proyecto y coincido, tutelar un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático, consistente en que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral, dada la forma en que pueden influir en la ciudadanía por la posición de poder en que se encuentran.

Creo yo que al analizar las excepciones al artículo 41 constitucional en cuanto a la restricción de propaganda gubernamental en ese periodo, lo que tenemos que hacer es ver si las excepciones, o el desarrollo de las excepciones que está haciendo el Instituto Federal Electoral, ponen en riesgo algunos de estos valores constitucionales que el poder reformador, el poder revisor permanente, pretendió salvaguardar.

Y cuando acudo yo de manera concreta a la revisión del acuerdo general del Instituto Federal Electoral en cada uno de los temas que ustedes han enumerado con absoluta puntualidad, decir, yo en ninguno de ellos, incluyendo, si me permiten decirlo así, porque los últimos dos que determinan que se acumulen estos asuntos al RAP 54 que nos propone el magistrado Galván Rivera, yo no veo —esta es mi perspectiva, por supuesto muy respetuosa—, que la expresión, a partir de la restricción del artículo 41 de propaganda gubernamental, la posibilidad de que se difunda propaganda gubernamental sobre la asistencia pública de la Lotería Nacional, como de Pronósticos para esa clase de asistencia, la promoción nacional de nuestro país o de los centros turísticos que tenemos, que emite el Consejo de Promoción Turística, las campañas de educación para el pago de impuestos llevadas a cabo por el Servicio de Administración Tributaria, las campañas de comunicación social del Banco de México, las que lleve a cabo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, las educativas relativas a los festejos de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, las relativas al inicio del horario de verano, las atinentes a la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultu-





ral que lleve a cabo el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la campaña de cultura del agua, versión “Nuevos hábitos” para este año, y las atinentes a servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito y servicios educativos en materia financiera; como están reguladas en el acuerdo general, no veo que pongan en peligro, de cara a la elección federal del 2012 y a las elecciones locales coincidentes, los dos valores que nosotros debemos preservar a partir del artículo 41 constitucional, en principio, la igualdad en la contienda electoral por todos los participantes llamados a la misma y, segundo, la neutralidad que deben guardar los órganos de gobierno de frente a la elección, tanto federal como a la elección local.

Hay para mí, en el acuerdo, como mérito al desplegar la actividad reglamentaria del Instituto, la inserción de un valor que es restringir de manera absoluta para esta clase de promocionales, que no se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales, auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

Tampoco pueden contener logotipos o eslóganes, o cualquier otro tipo de referencia al gobierno federal o algún otro gobierno o sus campañas institucionales, pero sobre todo en esta propaganda deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

En otras palabras, si tuviéramos un caso concreto, similar al caso español, donde el Departamento o el Ministerio de Fomento, su similar, la Secretaría de Estado en México al caso concreto, amparado el Fondo de Fomento al Turismo, hiciera un promocional, difundiera propaganda gubernamental que no respetara estas restricciones, para mí estaría violentando el artículo 41 constitucional porque no se preservaría la igualdad en la contienda electoral ni la neutralidad de las autoridades electorales.

Esto es para mí lo fundamental que nosotros debemos resguardar. Para mí en esa parte está el debate que nosotros tenemos de frente al proyecto.

Sólo por último, me aparto de lo expresado por el magistrado Flavio Galván en su proyecto. Coincido esencialmente con todos los rubros de permisión de difusión de propaganda gubernamental, pero, inclusive, juzgo que también debió procederse o se debe proceder a confirmar la resolución, el acuerdo del Consejo General del Instituto por lo que hace a las campañas atinentes, fundamentalmente a la prevención del delito, que para mí es sumamente importante manifestar.

¿Por qué lo veo desde ese espectro? Porque para mí, esta campaña fomenta la cultura de la legalidad. Y esta cultura es un objetivo central de la educación que debe proporcionar el Estado. Desde esa perspectiva, por lo que hace también a los dos últimos rubros, juzgo que debe confirmarse el acuerdo del Instituto Federal Electoral.

Desde esa perspectiva pienso que deben permitirse estas dos campañas gubernamentales. Muchas gracias.

### Manuel González Oropeza



Muchas gracias. Resulta muy interesante siempre escuchar al magistrado Constancio Carrasco; sin embargo, por lo que explicó muy bien, y las razones que dio para que el Supremo Tribunal resolviera un caso en España, de acuerdo a la normativa, me surge una duda que tengo que aclarar por mi voto que voy a emitir.

Él nos sugiere, en su explicación, que la interpretación del apartado C del artículo 41 debe ser no en los términos literales del artículo 41 en su segundo párrafo del apartado, sino con una especie de intencionalidad del Constituyente, respecto de que, aunque el Constituyente literalmente diga que deberá suspenderse los medios de difusión en los medios toda propaganda gubernamental, él dice: “bueno, no toda, sino sencillamente aquella que afecte a la inequidad”. Lo cual es muy razonable, muy sensato.

Sin embargo, yo no puedo, si bien aplaudo esa lógica, porque es muy razonable, no puedo compartir el resultado ya de su votación porque el artículo 14 de nuestra Constitución establece que la interpretación de las normas debe ser primero al texto de la norma y después a la intencionalidad.

Para mí el texto es muy claro, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación, y por eso manifesté que las únicas excepciones tenían que ser restrictivas e interpretadas de manera restrictiva.

La argumentación brillante del Tribunal Supremo y que hace suya el magistrado Carrasco, me llevaría realmente a hacer una interpretación de la intencionalidad del Constituyente mexicano, que para este apartado si bien la juzgo compatible, no la juzgo determinante en el sentido de que no se dieron esas razones, sino que la literalidad de la norma dice se debe suspender toda la propaganda, es cuestionable, pero es la Constitución.

Y que las únicas excepciones son éstas, de tal suerte que por el artículo 14 constitucional yo llegaría a otras conclusiones diversas del supremo Tribunal aunque la lógica de él y del propio magistrado Carrasco me apabullen.

Muchas gracias.

### Constancio Carrasco Daza

Siempre es muy inteligente escuchar al magistrado González Oropeza, y no lo digo de cumplido; tal vez no lleva mi coincidencia en estas partes esenciales del proyecto y luego, finalmente, mi disidencia en cuanto a dos temas concretos a suscribir en nuestro orden jurídico interno de manera literal lo expuesto en el *corpus iuris* del modelo español electoral y también en las bases constitucionales.

Y comprendo perfectamente lo que dice el magistrado González Oropeza; si en la legislación española al parecer —porque no soy un estudioso, por desgracia, por lo menos en materia electoral, de la doctrina y derecho vigente español—, si bien encuentro en sus normas electorales planteada de otra forma estas restricciones, encuentro los mismos valores constitucionales de cara a una elección en este tema de propaganda gubernamental, que son preservar la igualdad de la contienda electoral y preservar la neutralidad de las autoridades, en nuestro caso, de los órdenes de gobierno de frente a la elección y por eso la restricción de no difundir propaganda gubernamental.

Es muy importante, en principio, precisar ello, pero lo dice el magistrado González Oropeza con absoluta exactitud, sí lo que pasa es que nuestro modelo constitucional dice las únicas excepciones son los servicios, los programas atinentes a servicios educativos, de salud y protección civil en casos de emergencia y entonces dice aquí ninguna, así en otra clase de propaganda puede interpretarse así la norma constitucional en otra clase no necesariamente a través de ella se pueda observar de manera velada o de manera expresa que se está pretendiendo romper la neutralidad de los órdenes de gobierno y de desequilibrar la contienda, parece que así está la orientación de la norma constitucional.

Entonces, la interpretación más adecuada parece que nos exige ir, sin duda, a establecer, a través del acuerdo, si estos temas en los que se pretende acceder a la difusión de propaganda gubernamental, están amparados en estas acepciones.

Sin embargo, magistrado González Oropeza, por eso decía que hay que revisar en nuestra restricción qué determinó el poder revisor en el artículo 41 constitucional, cuáles fueron las motivaciones, y estas motivaciones se encuentran, para mí, perfectamente expresadas en todo el debate que se dio al seno de nuestras cámaras para la reforma constitucional, por supuesto, en lo atinente a este rubro y dentro del debate, por supuesto, en el debate parlamentario destaca, y para mí es muy importante traerlo a colación, desde el proyecto de iniciativa del decreto para la reforma ya se establecía como los objetivos esenciales de esta restricción.

Y me voy a permitir leer, dice:

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

Dicen los trabajos legislativos, que para mí es lo importante, en el dictamen, concretamente de las Comisiones Unidas de Puntos Consti-



tucionales, se establecen finalmente disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental de los tres órdenes del gobierno sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señala la propia norma constitucional. ¿Cómo armonizamos esto?

Lo que veo en el primer ejercicio del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación es que las disposiciones para restringir esta clase de propaganda tienen como lógica la neutralidad del gobierno en sus diferentes niveles de frente a la elección, esto es lo que preserva sin duda el poder revisor y este es el mandato.

Y luego hay una exigencia. No voy a llevarlos a tratar de explicar todo lo que se dice en el dictamen, pero sin duda para mí, esto es precisamente lo que se trata de salvaguardar, estos son los valores y desde esa perspectiva, la lectura que trato de hacer de las excepciones, que las encuentro amparadas como la propia perspectiva del proyecto que nos propone el magistrado Flavio Galván a partir de lo que es más allá de un concepto literal de servicios educativos, de servicios de salud, es que encuentro esta coincidencia con el proyecto, no sin dejar de reconocer que en nuestro orden jurídico parece que fue o la preservación de estos principios encontré, si me permiten decirlo en esas palabras, desde la Constitución, una fuerza más vigorosa.

Muchas gracias.

### José Alejandro Luna Ramos

Yo quisiera hacer uso de la palabra para manifestar el sentido de mi voto que, si bien será a favor del sentido con el que ha dado cuenta el secretario, o sea, del proyecto que somete a nuestra consideración el magistrado Flavio Galván Rivera, tengo algunas reservas al respecto al igual que la mayoría de mis colegas, un asunto demasiado complejo y que tiene sus diferentes puntos de vista muy apreciables en todos los aspectos.

Desde luego no puedo dejar de reconocer el enorme esfuerzo que se hizo al presentar este proyecto por parte del ponente y es más, el

acto reclamado en sí del Instituto Federal Electoral es verdaderamente un esfuerzo bastante grande para poder establecer la serie de cuestiones que deben de permitirse en época electoral en la propaganda gubernamental a una interpretación real de las excepciones que establece el artículo 41 de nuestra Carta Magna.

En mi concepto, en los recursos de apelación que ahora nos ocupan, considero que no todos los casos que señala el acuerdo impugnado como excepciones son excepciones, ni todas las excepciones que señala como tal que no deben de incluirse, creo que algunas podrían ser incluidas de alguna forma.

Como señaló el magistrado Galván en su intervención, este precepto, el 141, se establece en nuestra Constitución con base en una serie de cuestiones que se dan en el tiempo y que nos han llevado a establecer una cultura de la desconfianza en materia electoral, esto es innegable.

Y desde luego, digamos, tampoco es cierto que con el acuerdo impugnado se vulnere el principio de la medida constitucional en forma determinante y real, yo creo que hay algunas cuestiones que debemos analizarlas, también como muy claramente nos instruyó cuando hizo uso de la palabra el magistrado Galván, debe atenderse al caso particular en muchos de los objetos, por eso yo en alguna parte del proyecto voy a votar en contra, sobre todo en la propaganda del IFAI sobre derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

¿Por qué? Porque yo creo que con tres meses que se deje de señalar el derecho que tienen los ciudadanos de acudir a cualquier órgano gubernamental, no se va a afectar su garantía individual que se ha establecido como derecho fundamental —el derecho a la información— no se va a vulnerar ni se va a perder, ni en el espacio, ni van a dejar de ejercerlo en su momento quienes realmente consideran que tienen derecho a esa información. No es una cuestión primordial y considero que cada caso puede ser especial.

Ayer el magistrado Galván en nuestras discusiones ponía un ejemplo clarísimo de una cosa que debe necesariamente permitirse. Decir que hay una epidemia en nuestro país y que el gobierno presenta todas las vacunas necesarias para poder detener esa epidemia, pues eso es un “acudan a vacunarse ciudadanos”, pues es una necesidad inmediata que debe permitirse. ¡Ah! Pero cuidadito si el gobierno



dice: “¡Ah! Cómo ven, ciudadanos, el gobierno se ha preocupado por su ciudadanía y por primera vez atajamos a tiempo una epidemia”, digo, pues ya está haciendo otro tipo de propaganda, entonces ésta sí la debemos de suprimir e inmediatamente detener.

Digo, cada caso tiene su vicisitud, como también ahora nos instruye el magistrado Constanancio Carrasco con el asunto que resolvió el Tribunal Supremo de España, pues tiene su razón de ser, ¿verdad? Porque está señalando la magnificencia de su obra, lo cual es un logro gubernamental que no está permitido y por eso muy sutilmente el Tribunal Supremo de España le dijo, en lo único que toleraría yo del video que presenta es en la parte que pide una disculpa a la ciudadanía por las incomodidades que le está ocasionando la magnificencia de la propia obra, ¿verdad?

Eso es una cuestión que, desde mi punto de vista, también tiene que atenderse a eso. Y eso es, precisamente, lo que quiero destacar: yo estimo que este conjunto de normas o de principios que nos señala el Instituto Federal Electoral tampoco es una cuestión tajante, como ya lo señaló el magistrado Galván Rivera, es una cuestión que en cada uno de los asuntos que se nos presentan y que difundan las diferentes instituciones tendremos la oportunidad de pronunciarnos si esto constituye o no constituye propaganda personalizada o propaganda gubernamental.

Por eso yo inclusive en asuntos del IFAI, en uno voté a favor de él y en otro en contra, fuimos compañeros del voto en contra el magistrado Galván Rivera, el magistrado González Oropeza y un servidor, porque a nuestro juicio sí constituía una propaganda gubernamental en uno de los asuntos.

En el otro, en el que hablaba de un censo y de que las personas debían de acudir al censo y prestar toda la cooperación a quienes se iban a encargar del censo dijimos: es correcto que se lleve a efecto, es informativo, es necesario, cada 10 años se lleva a efecto un censo de esta naturaleza y es correcto que se informe a la ciudadanía de que debe de cooperar para estos efectos, es una cuestión educativa.

Y así podría señalar que la mayoría de la propaganda de asistencia pública de la Lotería Nacional, como Pronósticos para la Asistencia Pública, la propaganda informativa sobre promoción turística, todas éstas son necesarias, no se va a paralizar el país, como señaló también el

magistrado Nava Gomar, porque hay elecciones, no se puede paralizar la situación del país.

Hay que seguir, bueno, viene la Semana Santa, que es semana de vacaciones, ni modo de no señalarle al público en general cuáles son los lugares que puede visitar en una visita turística, vacacional.

Pues yo creo que son cuestiones que la lógica nos debe llevar a interpretar esta serie de situaciones.

Las campañas de comunicación social del Banco de México, etcétera, por ejemplo, en la cuestión del Banco de México que el magistrado está confirmando que no es una excepción, para mí en algunos aspectos sí, y en algunos otros no. Por ejemplo, no podemos paralizar al país porque no sepamos en qué calidad está nuestra moneda en el ámbito internacional. Pues necesariamente tenemos que estar informados de esto, si no se paraliza la economía de nuestro país. Digo, no es posible hacer una medida tajante. Debemos tener flexibilidad en este aspecto.

Por eso yo voy a votar con el proyecto, pero con algunas excepciones, por ejemplo, en lo del IFAI, porque yo considero que puede dar lugar a mucha propaganda realmente, estrictamente gubernamental. Voy a votar en contra de Conaculta, porque Conaculta, no obstante que es una secretaría estrictamente cultural, no puedo confundir a la cultura con la educación. Muchas veces la cultura ya es, alcanza otros niveles en que puede prestarse mucho al nivel de propaganda gubernamental directa y no es propiamente educativa.

Digamos otro dato que señalaba yo, el del Banco de México. Hay algunos aspectos en que yo creo que es necesario que haya una información de lo que son los aspectos informativos de la economía, tanto nacional como mundial, y que es el Banco de México quien debe atender esta situación y que entendemos que esta comunicación es necesaria, no sólo para el ciudadano en general, sino para la economía propia del comercio y de la actividad comercial y social de nuestro país.

Entonces, tenemos que ser muy cuidadosos en este aspecto y por eso yo votaré con el proyecto en todo lo que se refiere a programas realmente de carácter, estrictamente educativos, y me reservaré algunas cuestiones como del IFAI y Conaculta. Y el Banco, a contrario sensu del proyecto, que ahí sí estimo que hay algunas cuestiones de que...





**Flavio Galván Rivera**

Banco de México está incluido en las excepciones.

**José Alejandro Luna Ramos**

Entonces yo voy ahí también con el proyecto. Porque yo entendía que había una cuestión que ahí se le había prohibido y que también se llevaban a efecto. Pero si está así, yo también voy con eso.

Entonces, esas serían las cuestiones en que yo señalo mi *diferendum* en pequeñas circunstancias, como es ahí Conaculta, en especial. Muchas gracias.

**José Alejandro Luna Ramos**

En consecuencia en los recursos de apelación 54, 56, 58, 82 y 84 del año en curso se resuelve:

Primero.- Se decreta la acumulación de los recursos de referencia.

Segundo.- Se confirma el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

### **Voto razonado**

**Constancio Carrasco Daza  
y Salvador O. Nava Gomar**

Con el debido respeto a los magistrados que forman la mayoría que aprueba en su integridad la resolución de los presentes recursos de apelación, formulamos voto razonado, en virtud de que no compartimos algunas de las consideraciones expuestas en la Ponencia, ni el sentido del proyecto en cuanto a la confirmación del acuerdo impugnado.

Si bien coincidimos con las consideraciones formuladas respecto de los recursos de apelación SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012 y SUP-RAP-58/2012, en relación con los agravios formulados por los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, al propio tiempo disentimos de las consideraciones formuladas en la sentencia respecto de los recursos de apelación SUP-RAP-82/2012 y SUP-RAP-84/2012, interpuestos por la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y la propia Secretaría de Gobernación, respectivamente, por lo que formulamos voto razonado en los términos siguientes:

Discrepamos de las consideraciones formuladas en torno al agravio relativo a que las campañas identificadas como “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” y los “Servicios educativos en materia de educación financiera” no guardan relación con servicios educativos, ni de salud y protección civil en casos de emergencia.

En nuestro concepto, las campañas mencionadas tienen fines estrechamente relacionados con los servicios educativos, como señalo a continuación:

Mediante oficio número SNM/089/2011, de 23 de noviembre de 2011, el subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación solicitó que se incluyeran como excepciones a lo previsto en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al efecto señaló que la campaña relativa a “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” es una campaña que busca promover entre la ciudadanía el conocimiento de la cultura de la legalidad y el respeto al Estado de Derecho. Igualmente, respecto de la campaña sobre las campañas relativas a “Servicios educativos en materia de educación financiera” adujo que las mismas se enfocan a difundir entre la población el tema de la educación financiera como una herramienta indispensable e importante en la toma de decisiones para la economía de las familias mexicanas.

En nuestro concepto, dichas campañas están amparadas dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo



segundo, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las mismas cumplen la función de difundir servicios educativos que son indispensables para la población por las materias de que se trata: prevención del delito y educación financiera.

Estimamos que ambas campañas tienen una naturaleza educativa, a partir del concepto integral que en torno a la educación proporciona el artículo 3 de la Constitución general de la República, por lo que también se actualizan como supuestos de excepción a la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

La campaña relativa a “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” tiene una finalidad vinculada con los servicios educativos, ya que pretende promover la cultura de la denuncia entre la ciudadanía, a través de las recompensas que se ofrecen a quien proporcione información que permita la ubicación y detención de personas relacionadas con la delincuencia organizada y proporciona medios y normas para la denuncia de delitos, lo cual fomenta la cultura de la legalidad y la participación ciudadana en la prevención del delito.

Consideramos que la campaña relativa a los “Servicios educativos en materia de educación financiera” también cumple con los fines educativos, en virtud de que a través de la misma se busca generar entre la población habilidades y capacidades en el manejo de los recursos económicos, a efecto de que se pueda generar un uso adecuado de los servicios financieros, de manera que la población se encuentre debidamente informada a fin de que pueda tomar decisiones eficaces para su bienestar financiero o, en su caso, solicitar la ayuda pertinente a las autoridades conducentes.

Lo anterior no es óbice para que en los casos particulares que se presenten, de estimarse que la propaganda gubernamental que se emita en relación con dichas campañas exceda la finalidad educativa que se busca y, en su caso, transgreda el principio de imparcialidad y legalidad con que se deben conducir las autoridades durante el proceso electoral, concretamente en las campañas electorales, se podrá iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

En ese sentido, nuestra propuesta consiste en que se modifique el acuerdo “mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”, a efecto que se adicionen las campañas solicitadas por la Secretaría de Gobernación, relativas a “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” y los “Servicios educativos en materia de educación financiera”, porque cabe su inclusión como excepciones a lo establecido en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



### Flavio Galván Rivera

Toda vez que fui ponente del proyecto de la sentencia emitida en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012, SUP-RAP-58/2012, SUP-RAP-82/2012 y SUP-RAP-84/2012, promovidos por los partidos políticos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como por el subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Gobernación, respectivamente, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral a fin de controvertir el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán,

en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”, identificado con la clave CG75/2012, considero necesario formular voto razonado a efecto de explicar el sentido de mi voto.

Debo precisar que si bien emití voto particular en los recursos de apelación SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011 acumulados, en el que se determinó confirmar el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el ‘Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales de 2011’, identificado con la clave CG135/2011, con motivo de la solicitud presentada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”, por considerar que no se debía revocar tal acuerdo porque, en mi concepto, correspondía al Consejo General del Instituto Federal Electoral analizar, caso por caso, en los de consulta específica o en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, si determinada propaganda gubernamental infringe o está en los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución federal.

No obstante lo anterior, en el particular concluyo, ante una nueva reflexión, que sí es procedente hacer ese análisis porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral estudia pormenorizadamente cada una de las campañas, que se solicitó se incluyeran en la mencionada excepción constitucional, aunado a que la aludida autoridad expresó que en todos los casos esas campañas debían, invariablemente, cumplir lo siguiente:

[...] no podrán incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, ni contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, o a sus campañas institucionales, (sic) Dicha propaganda además deberá

de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

Lo anterior, me lleva a la convicción de que las campañas incluidas en la excepción por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aunado a la previsión a la que he aludido, de que se debe permitir la difusión de esas campañas, pues no afectan el normal desarrollo del procedimiento electoral y, en su caso, si contuvieran elementos de que se pudieran considerar contraventores del sistema normativo electoral, se podrá analizar tal vulneración mediante el procedimiento administrativo sancionador previsto en la normativa.

Por las razones expuestas es que he presentado el proyecto de sentencia en el sentido de confirmar el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”, identificado con la clave CG75/2012.



### Manuel González Oropeza

Por no coincidir con el criterio de la mayoría al resolver los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012, SUP-RAP-58/2012, SUP-RAP-82/2012 y SUP-RAP-84/2012 acumulados, en el sentido de confirmar el acuerdo CG75/2012, emito el presente voto particular, en los términos siguientes:

En la presente sentencia los magistrados que integran la mayoría consideran que el acuerdo combatido se ajusta a lo dispuesto en el

artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al artículo 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que resulta conforme a derecho confirmar el acuerdo impugnado.

Al respecto, en la ejecutoria se destaca que el artículo 41 de la Constitución federal, entre otras cuestiones, establece normas de rango constitucional a fin de preservar la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno, y cualquier ente público, respecto de los procedimientos electorales. De esa manera, contiene la tutela de un bien jurídico esencial en el sistema democrático mexicano, consistente en que los poderes públicos, en todos los órdenes, observarán una conducta de imparcialidad respecto a los procedimientos electorales, a fin de evitar que pudieran influir en la ciudadanía, dada la calidad específica de poder de mando respecto de los gobernados.

Por otra parte, se aduce que resulta necesario excluir de la citada prohibición aquellos casos específicos que por su naturaleza, en principio, no tienden a influir en las preferencias electorales y, por tanto, de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad rectores de la materia electoral; de ahí que se hubiera exceptuado a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a “servicios educativos” y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Además, la mayoría sostiene que tales excepciones tienen su razón de ser, además de las cuestiones fácticas, necesarias y lógicas, en lo previsto en los artículos 3, 4, 26 y 28 de la Constitución federal.

Señalado lo anterior, estimo necesario aclarar que sí estoy de acuerdo con lo resuelto por los magistrados que integran la mayoría, en cuanto a lo alegado por la Secretaría de Gobernación y el subsecretario de Normatividad de Medios de la citada dependencia, respecto a que el acto controvertido está indebidamente fundado y motivado, porque la autoridad responsable no precisó cuáles fueron las razones que la llevaron a la conclusión de que los “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” y los “Servicios educativos en materia de educación financiera” no co-

rresponden a la difusión de materiales sobre servicios educativos, para ser considerados dentro del régimen de excepción en materia de propaganda gubernamental del artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Asimismo, los recurrentes aducen que la autoridad emisora del acto impugnado hizo una indebida interpretación del artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque debió considerar que la información atinente a la prevención del delito es educativa.

Al respecto, la mayoría señala que devienen *infundados* los conceptos de agravio porque, contrario a lo que exponen los apelantes, la autoridad responsable sí precisó de manera adecuada las razones y fundamentos que la llevaron a determinar que “Servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de la legalidad y prevención del delito” y los “Servicios educativos en materia de educación financiera” no corresponden a la difusión de materiales sobre servicios educativos, para ser considerados dentro del régimen de excepción en materia de propaganda gubernamental previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, los cuales se consideran conforme a derecho.

En este sentido, indican que no asiste razón a los impugnantes, porque la negativa emitida por el Consejo General del IFE fue conforme a derecho, porque la “Campaña de legalidad; seguridad pública; prevención del delito de extorsión y delincuencia organizada”, en los términos expuestos en el oficio SNM/089/2011, de 23 de noviembre de 2011, suscrita por el subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, no se adecuaba a las excepciones constitucionalmente previstas. En efecto, la campaña a la que se alude no es una campaña de carácter genérico, a fin de incentivar la cultura de la prevención del delito, sino una campaña específica, relativa a las recompensas que el gobierno puede otorgar por denunciar a sujetos vinculados a los delitos de extorsión y delincuencia organizada, lo cual no está vinculado a algún aspecto de educación, como se alega por parte de los apelantes. De lo anterior, es evidente que tal campaña no estaría en la excepción aludida, además que la difusión de cam-





pañas que impliquen la promoción de recompensas, a cambio de que se proporcione información para la detención de probables infractores de la normativa penal no se subsume en alguna de las hipótesis de exclusión que prevé el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, porque no constituye información educativa de prevención al delito que tenga por objeto fomentar valores culturales y cívicos que induzcan al respeto al principio de legalidad. Así, se advierte que el suministro de información mediante el pago de recompensas no tiene por objeto promover la cultura de la denuncia, sino que sólo constituye una retribución económica en beneficio individual de aquella persona que proporciona cierta información; sin embargo, no se advierte un beneficio general, colectivo, en beneficio de la sociedad mexicana.

Hecha la precisión que antecede, lamento mucho no coincidir en esta ocasión con lo sostenido por los magistrados que integran la mayoría pues, en mi concepto, asiste razón a los partidos políticos apelantes.

Al respecto, considero que se debe tener presente que una definición de lo que es “servicio educativo” se encuentra en el artículo 3 de la Constitución federal y en la Ley General de Educación, es decir, el legislador ya definió lo que constitucionalmente es un servicio educativo, no lo que esta Sala Superior entienda por servicio educativo, porque claro, la concepción como ciudadanos de servicio educativo es mucho más amplia, pero lo que la Constitución determina en el artículo 3 y en la Ley General de Educación como servicio educativo se reduce a la ley, esto es, a la educación preescolar, primaria y secundaria, tal y como se advierte del referido artículo 3, que en lo que interesa señala:

**Artículo 3o.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. **La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica;** ésta y la media superior serán obligatorias.

[...]

Por su parte, la Ley General de Educación contiene en la sección segunda, un título completo que se denomina “De los servicios educativos”, de los artículos 18 al 24, donde se refiere a todos los servicios educativos que brinda el Estado mexicano, y que son del tenor literal siguiente:

## **Capítulo II del Federalismo Educativo**

### **Sección segunda. De los servicios educativos.**

#### **Artículo 18**

El establecimiento de instituciones educativas que realice el poder ejecutivo federal por conducto de otras dependencias de la administración pública federal, así como la formulación de planes y programas de estudio para dichas instituciones, se harán en coordinación con la secretaría. Dichas dependencias expedirán constancias, certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados.

#### **Artículo 19**

Será responsabilidad de las autoridades educativas locales realizar una distribución oportuna, completa, amplia y eficiente, de los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos complementarios que la secretaría les proporcione.

#### **Artículo 20**

Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I.- la formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica —incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena— especial y de educación física;

II.- la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior;

III.- la realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

IV.- el desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.



Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de la necesidades hagan recomendables proyectos regionales.

### **Artículo 21**

El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes.

El estado otorgara un salario profesional para que los educadores de los planteles del propio estado alcancen un nivel de vida decoroso para su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como para que dispongan del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para su perfeccionamiento profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para estos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio.

### **Artículo 22**

Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, revisarán permanentemente las disposiciones, los trámites y procedimientos, con objeto de simplificarlos, de reducir las cargas administrativas de los maestros, de alcanzar más horas efectivas de



clase y, en general, de lograr la prestación del servicio educativo con mayor pertinencia y de manera más eficiente.

En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente.

#### **Artículo 23**

Las negociaciones o empresas a que se refiere la fracción XII del apartado a) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están obligadas a establecer y sostener escuelas cuando el número de educandos que las requiera sea mayor de veinte. Estos planteles quedarán bajo la dirección administrativa de la autoridad educativa local.

Las escuelas que se establezcan en cumplimiento de la obligación prevista en el párrafo anterior, contarán con edificio, instalaciones y demás elementos necesarios para realizar su función, en los términos que señalen las disposiciones aplicables.

El sostenimiento de dichas escuelas comprende la obligación patronal de proporcionar las aportaciones para la remuneración del personal y las prestaciones que dispongan las leyes y reglamentos, que no serán inferiores a las que otorgue la autoridad educativa local en igualdad de circunstancias.

La autoridad educativa local podrá celebrar con los patrones convenios para el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente artículo.

#### **Artículo 24**

Los beneficiados directamente por los servicios educativos deberán prestar servicio social, en los casos y términos que señalen las disposiciones reglamentarias correspondientes. En estas se preverá la prestación del servicio social como requisito previo para obtener título o grado académico.

Ahora bien, es preciso señalar que para expresar el sentido del presente voto particular, debo decir que *en una nueva reflexión me aparto del criterio sostenido* por esta Sala Superior sobre el análisis realizado



a la propaganda que difunda el Banco de México y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, realizado al resolver los siguientes recursos de apelación:

En el SUP-RAP-57/2010 se dijo que en lo que atañe a las campañas de comunicación social del Banco de México, el concepto de educación proporcionado por el artículo 3 de la Constitución federal, comprende el conocimiento que asegura la independencia de la economía nacional, así como aquella información de utilidad que permite contar con un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico de la sociedad. En esas condiciones, las campañas que lleva a cabo el mencionado banco central, en relación con la emisión y puesta en circulación de la moneda y billetes, sus características y elementos de seguridad que la población debe revisar para constatar que son auténticos; la información en torno a los servicios relacionados con el canje, depósito, abastecimiento y almacenamiento de las monedas y billetes; así como la información financiera y sobre los tipos cambiarios de la moneda, así como de los servicios de envío de dinero que presta, evidentemente, se traducen en una educación en materia de economía que resulta necesaria para la sociedad.

Por su parte, en los SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011 acumulados se indicó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral en modo alguno transgredió la Constitución política federal, al estimar que la propaganda que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos emita para difundir mensajes en torno a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales se encuentra inmersa dentro de las excepciones previstas a la prohibición contemplada en el artículo 41, base III, apartado C, de la referida norma fundamental, en particular en la de educación.

Ahora bien, una vez precisado lo anterior, en el presente asunto se tiene que los partidos políticos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática alegan esencialmente que la autoridad administrativa electoral pretende, sin sustento jurídico alguno, exceptuar de la prohibición constitucional las campañas específicas e inclusive de carácter extraordinario, con lo cual se permite la difusión de propaganda gubernamental durante periodo prohibido,

razón por la cual considera que al hacer tales excepciones, el Consejo General del Instituto Federal Electoral excede su facultad reglamentaria, violando el principio de reserva de ley, al prever excepciones diversas a las establecidas.

En este sentido, la litis en los recursos de apelación en que se actúa, se constriñe a determinar si fue apegada o no a derecho la actuación llevada a cabo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual consideró exentar de la prohibición constitucional precisada con anterioridad, la siguiente propaganda gubernamental:

- a) La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública.
- b) La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país.
- c) La campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- d) La propaganda que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos emita para difundir los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.
- e) Las campañas de comunicación social del Banco de México con contenido exclusivamente educativo.
- f) La transmisión publicitaria de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, entre el 15 de abril y el 6 de mayo de 2011, inclusive.
- g) Las campañas difundidas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas referente al periodo vacacional de semana mayor, misma que será transmitida del 1 al 14 de abril de 2012, inclusive.
- h) La propaganda con motivo del inicio del Programa de Horario de Verano, a transmitirse del 30 de marzo al 1 de abril de 2012, inclusive.
- i) Las campañas relativas la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevada a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.



- j) La campaña educativa denominada “Cultura del agua, versión nuevos hábitos 2012», a difundirse por la Comisión Nacional del Agua.

En mi concepto, resulta *fundado* el concepto de agravio formulado por los partidos políticos apelantes, consistente en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral vulnera el principio de supremacía constitucional, en razón de que, en el acuerdo controvertido, estableció supuestos de excepción adicionales a los previstos en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para arribar a la conclusión que antecede, se debe tener presente que el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución federal, establece que 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 y que las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, el artículo 134 de la Carta Magna, párrafo octavo, prevé que cualquiera que sea la modalidad de comunicación que se utilice, 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, y en ningún caso aquélla deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La reglas descritas derivaron de la reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007, y de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue la de regular la propaganda gubernamental en tiem-

pos electorales para generar condiciones de equidad y certeza en ese tipo de contiendas.

Lo anterior se corrobora de la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada; proceso legislativo del que se transcribe 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.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. 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. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

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.

[...]

## DICTAMEN DE ORIGEN

### ANTECEDENTES

[...]

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: 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.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. 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. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

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.

[...]

#### CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

[...]

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.



Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.— La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.— 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.’

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6° de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela

y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6° en comento en reforma promulgada en fechas recientes.

[...]

## DICTAMEN REVISORA

### CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

[...]

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

[...]

#### 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 sea 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.

[...]

Precisado lo anterior, considero que asiste la razón a los apelantes, pues tratándose de la suspensión de la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, la Constitución federal es clara en establecer en su artículo 41, cuáles serán las únicas excepciones para la difusión de dicha propaganda, empero, la resolución combatida prevé mayores excepciones, lo que significa que va más allá de lo ordenado por el Constituyente permanente.

En efecto, el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución federal establece que 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, y que las únicas excepciones a lo anterior serán las siguientes:

- a) Las campañas de información de las autoridades electorales;
- b) Las relativas a servicios educativos y de salud; o
- c) Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Sin embargo, el acuerdo combatido, a esos únicos supuestos de excepción agrega otros, a saber:

- a) La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública.
- b) La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país.
- c) La campaña de educación del Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
- d) La propaganda que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos emita para difundir los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.
- e) Las campañas de comunicación social del Banco de México con contenido exclusivamente educativo.
- f) La transmisión publicitaria de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, entre el 15 de abril y el 6 de mayo de 2012, inclusive.
- g) Las campañas difundidas por la Secretaría de Salud y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas referente al periodo vacacional de semana mayor, misma que será transmitida del 1 al 14 de abril de 2012, inclusive.
- h) La propaganda con motivo del inicio del Programa de Horario de Verano, a transmitirse del 30 de marzo al 1 de abril de 2012, inclusive.
- i) Las campañas relativas a la difusión de las actividades y servicios en materia artística y cultural llevada a cabo por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- j) La campaña educativa denominada “Cultura del agua, versión nuevos hábitos 2012», a difundirse por la Comisión Nacional del Agua.



De donde resulta la contravención a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, ya que si bien el acuerdo reclamado señala que

esa propaganda se difundirá siempre y cuando no se incluya ninguna referencia o logotipo del gobierno federal, estatal o municipal de que se trate, también lo es que la Constitución federal es categórica en señalar que las únicas excepciones al respecto son las que indica el artículo 41 constitucional, por ende, la autoridad responsable con el acuerdo recurrido está transgrediendo el principio de equidad que rige en la materia electoral, pues fijó excepciones adicionales a la propaganda gubernamental que se puede difundir durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.

Además, si bien el listado introducido por la responsable se refiere a propaganda de carácter institucional, también lo es que no se refiere a la información que el Constituyente permanente determinó privilegiar o cuidar por su contenido, es decir, le preocupó la difusión en ese periodo de propaganda que contuviera información propia de las autoridades electorales, de servicios educativos, salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la que por su naturaleza es importante difundir y no suspender en beneficio de la población, pues es claro que, por ejemplo, las cuestiones relativas a la salud o a la protección civil no pueden suspenderse porque sería mayor el perjuicio que resentirá la comunidad; sin embargo, hay otro tipo de propaganda que sí es dable suspender porque su ausencia no implicaría mayor impacto en la sociedad; de ahí que el Constituyente permanente fuera claro en fijar excepciones únicas a la suspensión de la difusión de la propaganda gubernamental y, por ende, al calificarlas como únicas, es claro que la autoridad responsable no puede fijar excepciones adicionales.

Con base en lo anterior, es válido sostener que el poder revisor permanente de la Constitución consideró que son atribuciones del Instituto Federal Electoral las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados

y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Además, el poder revisor permanente de la Constitución estableció, en el artículo 41, párrafo segundo, base V, párrafo noveno de la Constitución federal, una reserva de ley para que fuera el legislador ordinario el que, aunado a las atribuciones expresamente conferidas en el ordenamiento supremo de nuestro país, estableciera en la legislación secundaria las demás atribuciones y facultades del Instituto Federal Electoral.

En efecto, de los artículos 108, 109 y 118, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a las facultades y atribuciones del Instituto Federal Electoral, se advierte que uno de los órganos centrales de dicho instituto es el Consejo General, el cual es el máximo órgano de dirección de la mencionada autoridad administrativa electoral federal, que tiene el deber de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como regir sus actuaciones con base, entre otros, en los principios de constitucionalidad y legalidad, los cuales imponen el deber de que todo acto de autoridad emane de órgano competente del Estado, de ahí que el aludido instituto no puede llevar a cabo actuación alguna, que no le esté permitida o atribuida.

Ahora bien, de la normativa constitucional y legal que se ha citado, se advierte que el Instituto Federal Electoral carece de competencia y atribuciones para establecer supuestos de excepción a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal.

En efecto, de la lectura de los mencionados preceptos constitucionales se concluye que el poder revisor permanente de la Constitución prohibió expresamente que durante las campañas electorales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se difundiera propaganda gubernamental, de todo ente de gobierno, cualquiera que sea su ámbito de competencia.

Ahora bien, la aludida prohibición constitucional no es absoluta, toda vez que fue el propio poder revisor permanente de la Constitu-





ción el que estableció supuestos de excepción para que los entes de gobierno puedan difundir propaganda gubernamental. Así, se consideró que las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia, constituyen las únicas excepciones constitucionales a la mencionada prohibición, también de naturaleza constitucional.

Al respecto, cabe precisar que los supuestos de excepción son aplicables a determinado tipo de propaganda gubernamental que difundan los diversos entes de gobierno, pero no respecto de toda propaganda de determinadas instituciones o autoridades en particular.

En efecto, el mencionado precepto constitucional es claro al establecer que todo ente de gobierno, sin excepción alguna, tiene prohibido difundir propaganda gubernamental en los tiempos especificados, de ahí que sea factible concluir que los destinatarios de la norma son precisamente todos los entes de gobierno, sin que en momento alguno el poder revisor permanente de la Constitución haya señalado autoridad u órgano de gobierno en especial que tenga permitido difundir propaganda gubernamental en periodos de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral, esto porque, como se ha explicado, la prohibición no tiene más excepciones que las previstas en el mismo ordenamiento constitucional.

Las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, fueron los casos extraordinarios, excepcionales o especiales que el poder revisor permanente de la Constitución consideró justificadas para que cualquier autoridad, con independencia de la función que lleve a cabo, difunda esa propaganda gubernamental, incluso en periodos de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.

En principio, la propaganda que difundan todas las autoridades puede actualizar alguno de los supuestos de excepción previstos por el poder revisor permanente de la Constitución, pero no por ello es posible considerar, en general, que toda la propaganda gubernamen-

tal que difunda una determinada autoridad o institución está exenta de la prohibición constitucional.

En el caso concreto, advierto que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió un acuerdo mediante el cual previó que determinadas campañas de propaganda gubernamental constituirían excepciones a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Carta Magna. Así, del acuerdo citado se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó que están al amparo de la excepción para que se transmita la propaganda que ha quedado precisada en párrafos precedentes.

En consecuencia, la autoridad administrativa electoral federal determinó que, en atención a las reglas sobre suspensión de la difusión de propaganda gubernamental, aprobadas en el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificado con la clave CG75/2012, era necesario considerar como excepción a las reglas sobre la aludida suspensión las antes precisadas.

Por lo anterior, considero que es evidente que lo acordado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral efectivamente excede las atribuciones constitucionales y legales que le han sido conferidas.

En efecto, el poder revisor permanente de la Constitución estableció una prohibición amplia, a cargo de todas las autoridades, por lo que hace a la difusión de propaganda gubernamental en periodo de 103 campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral. De igual forma, constitucionalmente precisó cuáles son los supuestos que se consideran exentos de la prohibición constitucional, pero en ningún momento estableció que determinadas autoridades o entes de gobierno en particular están exentas de esa prohibición, o bien determinadas campañas de esos entes.

En este sentido, es mi convicción que el acuerdo de la autoridad responsable excede las atribuciones que le han sido otorgadas, porque señala supuestos de excepción no establecidos por el poder revisor permanente de la Constitución. Ello, porque la autoridad responsable exenta de la prohibición constitucional, prevista en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la ley de leyes, la propaganda de diversos órganos, cuando el poder revisor permanente de



la Constitución no establece distinción respecto de ningún ente de gobierno; antes bien, prevé una prohibición expresa y clara para que toda autoridad o ente de gobierno se abstenga de difundir propaganda gubernamental en los tiempos previstos en el citado precepto constitucional.

Lo anterior, en mi concepto, torna evidente que el Instituto Federal Electoral vulneró el principio de legalidad, previsto en el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto llevó a cabo una actuación que no le está expresamente permitida o atribuida, de ahí que haya dejado de observar uno de los principios que deben regir su función.

En efecto, de la normativa constitucional y legal aplicable se advierte que el poder revisor permanente de la Constitución y el legislador ordinario no facultaron al Instituto Federal Electoral para establecer normas reglamentarias relativas a los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal. Cambiar el sistema previsto en el aludido precepto constitucional, como lo pretende la responsable al emitir la resolución impugnada, implicaría modificar los supuestos de excepción, basados en la naturaleza y características de la propaganda que se difunde, no así en atención al órgano del Estado que la emite.

De arribar a esa conclusión, llevaría a considerar que todo órgano de gobierno, sea éste cualquiera de los precisados, estarían en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, toda vez que la naturaleza de estos entes de gobierno puede dar lugar a considerarlos, por la naturaleza de sus funciones, como autoridades exentas de la prohibición constitucional prevista en el citado artículo, cuando en realidad la intención del poder revisor permanente de la Constitución fue prohibir, en los tiempos especificados en esa norma constitucional, que toda autoridad, sin excepción alguna, se abstenga de difundir propaganda gubernamental y que la excepción sólo es por las razones contenidas en ese numeral.

En la especie, el Consejo General del Instituto Federal Electoral califica a priori el contenido de la propaganda cuestionada que se pueda difundir, durante el periodo de campaña del proceso electoral

que actualmente se desarrolla, por los órganos precisados con antelación, lo cual en mi concepto no le está facultado hacer.

Pues bien, para determinar si la propaganda gubernamental actualiza o no uno de los supuestos de excepción, resulta claro que se debe analizar el contenido de los mensajes respectivos, toda vez que sólo de esa forma es posible concluir si determinada propaganda gubernamental, que se difunde en periodo de campaña y hasta el día de la jornada electoral, tiene o no como propósito difundir información relacionada con servicios educativos o de salud o, en todo caso, si está o no vinculada con servicios dirigidos a la protección civil en casos de emergencia.

Ahora bien, para el caso de infracción a la prohibición establecida en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, el poder revisor permanente de la Constitución facultó al Instituto Federal Electoral para conocer, mediante procedimientos expeditos, de las denuncias que se presenten al respecto, como dispone el apartado D del citado artículo, cuyo texto es el siguiente:

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permissionarios, que resulten violatorias de la ley.

Con base en lo anterior, es claro que el poder revisor permanente de la Constitución facultó al Instituto Federal Electoral para sancionar a los sujetos de derecho, en el caso concreto, autoridades gubernamentales, cuando infrinjan lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, lo que significa que la facultad para resolver si determinada propaganda está o no en alguno de los supuestos de excepción de esa prohibición, es mediante el procedimiento expedito que se lleve a cabo para ese efecto.



Lo anterior, tiene su fundamento en lo previsto en los artículos 341, párrafo 1, inciso f, 347, párrafo 1, incisos b y d, y 356, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que se desprende que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es el órgano competente para resolver los procedimientos administrativos sancionadores que se instauren en contra de servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno, cuando se les atribuya la difusión ilícita de propaganda gubernamental, dentro del periodo de campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, que no sea con motivo de alguno de los supuestos de excepción previstos en la Constitución federal, o bien cuando se considere que infringen lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo (ahora octavo), de la misma Constitución.

Así, resulta claro que la autoridad administrativa electoral federal solamente puede determinar si una propaganda gubernamental vulnera lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado D, de la Carta Magna, o bien si está en alguno de los supuestos de excepción contenidos en ese mismo numeral constitucional, en un caso específico de consulta o una vez tramitado el procedimiento previsto en la normativa electoral reglamentaria correspondiente.

En consecuencia, determinar si una propaganda gubernamental vulnera o no lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, y 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, implica un ejercicio que se debe llevar a cabo una vez que se sepa, con toda precisión, cuál es el contenido y naturaleza de la propaganda, de ahí que sea necesario esperar la difusión de la misma para calificarla como propaganda gubernamental permitida o, en su caso, no permitida por la ley fundamental.

Por tanto, la autoridad responsable, al considerar a priori que toda la propaganda gubernamental que difundan los órganos precisados y en las campañas indicadas está en los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, vulnera el principio de legalidad que debe regir su actuación, toda vez que para ello es necesario tramitar el procedimiento sancionador correspondiente, de ahí que, como argumentan acertadamente los partidos políticos apelantes, el Consejo

General del Instituto Federal Electoral carezca de competencia para exceptuar a entes de gobierno en la difusión de propaganda gubernamental, así como para determinar a priori que la propaganda que en el futuro difunda un órgano del Estado está exenta de la prohibición constitucional.

Por tanto, estimo que corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral analizar caso por caso en los de consulta específica que hagan los entes de gobierno o en el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, si determinada propaganda gubernamental infringe o está dentro de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución federal.

De igual forma, será este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en caso de que se controvierta la determinación que el Consejo General del Instituto Federal Electoral emita, conforme a los citados artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, el que determine si una propaganda gubernamental se encuentra o no en los supuestos de excepción establecidos expresamente por el poder revisor permanente de la Constitución.

Por lo anterior es que considero fundado el concepto de agravio expresado por los partidos políticos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

Finalmente, por lo que hace a los conceptos de agravio expresados por el Partido Acción Nacional, considero que devienen inoperantes, dado que dicho instituto político pretende que se incluya la propaganda de la Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo federal como excepción a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la inoperancia deviene del hecho de que, como se precisó, no es conforme a derecho establecer excepciones para la difusión de propaganda gubernamental, por tanto, el Partido Acción Nacional no podría alcanzar su pretensión, de ahí la inoperancia del motivo de disenso.



En consecuencia, es mi convicción que lo procedente, conforme a derecho, es revocar, en lo conducente, el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el proceso electoral federal 2011-2012, así como de los procesos electorales locales con jornada comicial coincidente con la federal y los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en los municipios de Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Xochicoatlán, en el estado de Hidalgo y el municipio de Morelia, en el estado de Michoacán”, identificado con la clave CG75/2012.

### José Alejandro Luna Ramos

Aunque coincido con el sentido de la sentencia dictada por los magistrados integrantes de esta Sala Superior al resolver, en forma acumulada, los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-54/2012, SUP-RAP-56/2012, SUP-RAP-58/2012 y SUP-RAP-82/2012 y SUP-RAP-84/2012, es mi convicción que algunos de los supuestos previstos en el acuerdo impugnado resultan discutibles en torno a si pueden encontrarse o no contemplados en las excepciones a la prohibición constitucional, por lo que formulo voto razonado en los términos siguientes:

Los partidos actores alegan, esencialmente, que el acuerdo impugnado vulnera el principio de supremacía constitucional, porque el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en transgresión al principio de legalidad previsto en el artículo 16, de la Constitución federal, en relación con el artículo 41, párrafo segundo, base V, de ese ordenamiento supremo, concluyó que la propaganda de la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública, de los centros turísticos del país, del Servicio de Administración Tributaria, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, del Banco de México, la transmisión de la conmemoración del 150 aniversario de la batalla del 5 de mayo, la propaganda de la Secretaría de Salud y de la Secretaría

de Comunicaciones y Transportes, del Programa de Horario de Verano, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y de la Comisión Nacional del Agua, la transmisión de “La hora nacional”, así como los servicios educativos en materia de seguridad pública, cultura de legalidad y prevención del delito y los servicios educativos en materia de educación financiera están exentos de la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

En este sentido, la litis, en los recursos precisados al rubro, está constreñida a determinar si se encuentra apegada a derecho, la actuación llevada a cabo por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual consideró que toda propaganda gubernamental que transmitan las dependencias antes referidas están exentas de la prohibición constitucional mencionada.

Al respecto, es necesario reproducir, en la parte conducente, los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aplicables:



Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

[...]

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las



instituciones y a los propios partidos, o 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 campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...]

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.

De la normativa constitucional trasunta se concluye lo siguiente:

- 1) El artículo 16, párrafo primero, de la Constitución federal establece el principio de legalidad, por el cual se garantiza a los gobernados que todo acto de autoridad debe provenir de órgano competente, además de estar debidamente fundado y motivado. De igual forma se ha entendido el aludido principio en el sentido de que las autoridades solamente pueden hacer aquello que les está permitido o atribuido.



- 2) El artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, impone la prohibición a los poderes federales y estatales, así como a los municipales, a los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier ente público, de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales, federales o locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.
- 3) Ahora bien, el precepto constitucional mencionado, en el párrafo que antecede, prevé supuestos de excepción respecto de la prohibición precisada en ese párrafo. En este sentido, si bien la Constitución federal es la que impone la prohibición, es el citado ordenamiento supremo el que establece las hipótesis en las que la difusión de propaganda gubernamental no se considerara prohibida; así, es el poder revisor permanente de la Constitución el que consideró que las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, constituyen las únicas excepciones a la prohibición constitucional analizada.
- 4) En concordancia con el aludido artículo 41 de la ley fundamental, el diverso numeral 134, párrafo octavo, de la misma Constitución federal, impone el deber de que la propaganda que difundan los entes de gobierno, cualquiera que sea el ámbito de su competencia, tenga carácter institucional y sea con fines informativos, educativos o de orientación social; en consecuencia, está prohibida cualquier propaganda gubernamental que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 5) El Instituto Federal Electoral es el órgano constitucional autónomo encargado de organizar las elecciones federales. Son principios constitucionales que rigen su actuación los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.  
Acorde con lo anterior, el Instituto Federal Electoral carece de competencia y atribuciones para establecer otros supuestos de excepción a los previstos en el artículo 41, párrafo segundo,

base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, de la lectura de los mencionados preceptos constitucionales es dable considerar que el poder revisor prohibió expresamente que durante las campañas electorales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se difunda propaganda gubernamental de todo ente de gobierno, cualquiera que sea su ámbito de competencia.

La aludida prohibición constitucional no es absoluta, toda vez que establece supuestos de excepción para que los entes de gobierno puedan difundir propaganda gubernamental.

Así, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, constituyen las únicas excepciones a la mencionada prohibición, también de naturaleza constitucional.

Importa resaltar que conforme a los principios generales de interpretación jurídica que se invocan en términos del apartado 1 del artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las excepciones a las reglas generales deben ser interpretadas de manera restrictiva y sin ampliar o incluir supuestos no contemplados expresamente en la excepción, pues de lo contrario se trastoca la naturaleza de esas normas.

Tal principio de interpretación resulta con mayor razón aplicable a las excepciones que se establecen respecto de una prohibición establecida a nivel constitucional, como es el caso.

Los supuestos de excepción son aplicables a determinado tipo de propaganda gubernamental que difundan los diversos entes de gobierno, pero no respecto de toda propaganda de determinadas instituciones o autoridades en particular, es decir, la excepción a la prohibición opera respecto del tipo de propaganda, no respecto del ente de gobierno que la emite.

En efecto, el mencionado precepto constitucional es claro al establecer que cualquier órgano gubernamental tiene prohibido difundir propaganda gubernamental en los tiempos especificados, de ahí

que sea factible concluir que los destinatarios de la norma son precisamente todos los entes de gobierno, sin que en momento alguno se haya señalado autoridad u órgano de gobierno en especial que tenga permitido difundir propaganda gubernamental en periodos de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.

Las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, fueron los supuestos extraordinarios que el Constituyente consideró justificadas para que cualquier autoridad, con independencia de la función que lleve a cabo, difunda esa propaganda gubernamental, incluso en periodos de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.

En el caso concreto, del análisis del acuerdo impugnado se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó emitir normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que alude el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución federal.

En ese sentido, la autoridad responsable concluyó que los promocionales de los órganos gubernamentales señalados eran casos de excepción, porque se trataba de cuestiones relacionadas con temas educativos hacia la ciudadanía, temas de salud o de protección civil.

La autoridad administrativa electoral federal determinó que en atención a las reglas sobre suspensión de la difusión de propaganda gubernamental, aprobadas en el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, identificado con la clave CG75/2012, resultaba necesario considerar como excepción a las reglas sobre la aludida suspensión, aquellas relativas a los programas del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, toda vez que no promueven logros políticos, sino que persiguen fines meramente informativos y de orientación social y cultural.

En mi opinión, lo acordado por la autoridad responsable en este punto resulta discutible respecto de las atribuciones constitucionales y legales que han sido conferidas al Consejo General del Instituto Federal Electoral.



Esta Sala Superior ya ha establecido que el Instituto Federal Electoral no puede incluir mayores hipótesis de excepción que los contemplados en el texto constitucional, pues considerar lo contrario implicaría cambiar el sistema de excepción, el cual está basado en el tipo de propaganda que se difunde, no así en atención al órgano del Estado que la emite.

En efecto, esa perspectiva llevaría a considerar que todo órgano de gobierno, sea éste la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por mencionar algunos casos, estarían en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución federal, toda vez que la naturaleza de estos entes de gobierno puede dar lugar a considerarlos, por la naturaleza de sus funciones, como autoridades exentas de la prohibición constitucional prevista en el citado artículo, cuando en realidad la intención del Constituyente fue prohibir, en los tiempos especificados en esa norma constitucional, que toda autoridad, sin excepción alguna, se abstenga de difundir propaganda gubernamental y que la excepción sólo es por las razones contenidas en ese numeral.

Por tanto, al considerar que toda la propaganda gubernamental que difunda el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se encuentra contemplada dentro de los supuestos de excepción previstos en el citado artículo constitucional, tal determinación resulta cuestionable, toda vez que el Consejo General del Instituto Federal Electoral carece de competencia para exceptuar a entes de gobierno en la difusión de propaganda gubernamental, así como para determinar que la propaganda que en el futuro difunda un órgano del Estado está exenta de la prohibición constitucional.

Respecto del contenido de la propaganda que difunda el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos tengo dudas respecto de que pueda tener el carácter de servicio educativo, tal y como exige el artículo 41 de la Constitución federal.

Lo anterior, porque no es lo mismo hablar de la educación, con su contenido y alcances establecidos en el artículo 3 de nuestra norma fundamental, a referirse a servicios educativos, como se dispone en la excepción a la prohibición constitucional.

En mi concepto, con el establecimiento de dicha prohibición, el poder revisor tuvo la intención de reducir la propaganda gubernamental al máximo a efecto de evitar el riesgo de que la misma influya en las contiendas electorales, de tal forma que los casos de excepción que se disponen en la propia ley fundamental deben ser interpretados de manera restrictiva, sin posibilidad de incluir supuestos no contemplados expresamente.

Con esa perspectiva, el Constituyente utilizó de manera precisa y exacta la expresión “servicios educativos”, cuyo contenido conceptual es mucho más restringido y de menor alcance que el de términos como “educación” o “cultura”.

Al respecto, cabe estimar que si la voluntad del legislador hubiera sido equiparar tales términos con la expresión empleada, así lo hubiera establecido, o bien, habría utilizado alguno de esos términos para tal efecto.

Sin embargo, en vez de ello utiliza la expresión “servicios educativos” con objeto de significar que la excepción a la prohibición constitucional no abarca de manera automática e indiscriminada cualquier cuestión relacionada con la educación o la cultura, sino que únicamente autoriza la difusión de aquellos servicios de carácter trascendental para la población en general, como son, por ejemplo, los periodos de inscripción a las escuelas, las fechas de realización de exámenes para el ingreso a secundaria y preparatoria, entre otros.

De igual forma, estimo que dicha propaganda puede generar un riesgo de ser utilizada para beneficiar o afectar a algún candidato o partido político en una contienda comicial determinada.

Lo anterior, porque al ser cuestiones relacionadas directamente con la transparencia y acceso a la información, las cuales constituyen directrices de los programas y estrategias gubernamentales, entonces las campañas del Instituto podrían implicar propaganda sobre temas que eventualmente pueden ser relacionados con un órgano de gobierno,



en cualquiera de sus tres niveles; con una estrategia gubernamental, legislativa, o bien, con ciertos actores políticos, por lo que se estaría en presencia del riesgo que precisamente el legislador pretendió eliminar.

Respecto de la difusión de los programas del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, estimo que los mismos tampoco cumplen con las características excepcionales que dispone el citado precepto constitucional, pues una situación la constituye la promoción cultural que realiza dicho órgano de la Administración Pública Federal y otra la promoción relativa a los servicios educativos.

En consecuencia, es mi convicción que los casos citados resultan discutibles en cuanto al tratamiento que les otorga la autoridad responsable, pero reconociendo la complejidad de la temática materia de litis acompaño el sentido del proyecto presentado, con la consideración de que tal situación no puede estimarse como un permiso automático o irrestricto para que dichos entes de gobierno difundan la propaganda que estimen conveniente, sino que la misma puede y debe ser sometida al escrutinio y calificación de su contenido por parte de la autoridad responsable.



*Propaganda gubernamental.*

*Excepciones durante un periodo de campaña*  
es el número 3 de la serie Diálogos judiciales.

Se terminó de imprimir en julio de 2014 en  
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),  
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,  
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.