

# PROPAGANDA GUBERNAMENTAL \*

## *Government Disclosure*

Rosa María  
Cano Melgoza\*\*

Para efectos prácticos de estudio este tema se dividirá en los siguientes aspectos, a) comunicación institucional, b) propaganda personalizada, c) excepciones en periodos de campañas y; d) propaganda gubernamental.

La propaganda gubernamental forma parte del modelo de comunicación política que es un tema muy extenso y en esta ocasión solo se hará énfasis en la importancia de la libertad de expresión como un elemento fundamental dentro de cualquier democracia, así como la publicidad.

Un tema central de la democracia es poder garantizar la forma en la que los actores políticos se comunican con el electorado, al respecto nos decía Bobbio “el poder público en público”, surgen en este contexto las siguientes interrogantes ¿se tiene que conocer lo que hacen los partidos políticos?, ¿por qué se tiene que conocer lo que hacen los poderes públicos, es decir, por qué se

---

\* Ponencia de fecha 31 de enero de 2020, durante el Diplomado en Democracia y Justicia Electoral organizado por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato y la Universidad de Guanajuato.

\*\* Licenciada en Derecho con Maestría en Derecho Fiscal y especialidad en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato, ex Directora Jurídica del Instituto Nacional Electoral, ex Magistrada en el Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, actualmente consultora en materia administrativa y electoral.

necesita saber de ello? y ¿por qué se tiene ese derecho de la información, para qué sirve?, ¿es importante para la democracia?

Se necesita saber qué es lo que están haciendo los partidos políticos, lo que están proponiendo, su plataforma electoral, su forma de administrar sus recursos, quienes son sus candidatos, para que logren convencer y obtener el voto de la ciudadanía, esta es una de las vertientes de la difusión de la publicidad cuando se habla de la comunicación de los partidos políticos hacia el electorado, pero también se tiene otra vertiente que se materializa cuando acceden al poder, cuando ya son los representantes y requieren comunicar todo lo relativo a la aplicación de los recursos públicos, rendición de cuentas, sus actividades, sus programas, los servicios que ofrecen, entre otros.

Esta comunicación es un derecho a la información, el poder público debe dar a conocer lo que está haciendo, y los electores tienen el derecho de saberlo, el principio de difusión tiene este doble aspecto de derecho de acceso a la información y de cumplimiento de la obligación de comuni-

car como se ejercen los recursos públicos, para dar a conocer si está cumpliendo sus promesas de campaña como poder público, si efectivamente está ejerciendo el cargo en los términos y las condiciones en que se les dio el mandato.

## ***a) Comunicación institucional***

Un aspecto del derecho a la información es el ejercicio de la publicidad mediante la comunicación institucional, esta comunicación tiene ciertas limitantes o parámetros, entonces ¿cómo se debe dar esa comunicación institucional? se puede pensar, por ejemplo, en la literatura, en un sistema como el que señala George Orwell en la novela *1984*, en donde se plantea que solamente se recibe la información que el poder público quiere, que el “Gran Hermano” quiere, ese es otro tema de la comunicación política sobre la comunicación institucional, la información que debe dar el gobierno, los parámetros y los elementos que se requieren para que efectivamente estemos en un sistema democrático.

¿Por qué debe tener límites la comunicación institucional? la comunicación institucional permea en la voluntad del votante, si se está recibiendo constantemente información positiva del gobierno va creándose una percepción de que las cosas están funcionando y que están cumpliendo con su labor; aunque hay miles de factores a la hora de decidir el voto, no solamente es la comunicación institucional, pueden influir incluso factores emocionales al ir a votar, pero uno de los elementos importantes es enterarse con la mayor libertad posible, puesto que algunos elementos pueden incidir en la voluntad y pueden nublar el juicio, no es un tema exclusivo de la democracia mexicana, es un tema que pasa en todas las democracias del mundo.

Siguiendo un poco las reflexiones que se dan en torno a Venezuela, uno de los temas tiene que ver con el hecho de que solamente se empezó a dar información institucional por parte del gobierno, sin que existan otras formas de obtenerla o vías alternas para su confrontación, ¿qué produce eso? que



la ciudadanía no pueda confrontar la información con otras fuentes y que no se tenga claridad en la información, ni la correcta comunicación institucional.

Al respecto existe un estándar internacional señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que indica que todo lo que hace el gobierno en las campañas de comunicación, es decir la comunicación institucional, debe hacerse con un fin legítimo, no tener un objetivo discriminatorio, no debe de vulnerar ningún derecho humano, tampoco debe tener fines electorales o partidarios, quienes establecen el contenido de la información institucional son los estándares internacionales, no lo inventan los tribunales electorales o las autoridades electorales, para determinar que una comunicación es incorrecta, el estándar internacional va dando la directriz, sin vulnerar la libertad de expresión, pero siempre con una limitante, esta información nunca debe ser utilizada con un fin electoral o partidista.

El contenido del estándar internacional lo abordaremos más adelante, la Ley General de Comunicación Social, lo retoma en alguno de sus artículos señalando cuál debe de ser el contenido de la información institucional, y dice exactamente lo referido por la Corte In-

teramericana, que es su fuente de inspiración. Ahora se tiene el respaldo de la convencionalidad en que está inmerso nuestro sistema jurídico y cuando algo no se apege a este estándar internacional, inmediatamente se tendrá la posibilidad de hacer valer algún recurso.

El Código de Buena Conducta en Materia Electoral de la Comisión de Venecia (es un organismo internacional que propugna por que haya buenas prácticas en materia electoral) señala que hay un principio de igualdad de oportunidades, propone la existencia de un piso parejo o dicho de otro modo que haya condiciones de equidad en la contienda electoral, el principio apuesta por la oportunidad de acceder al poder público de manera igualitaria o de forma equitativa para todos los contendientes.

Este famoso principio de igualdad de oportunidades está directamente vinculado con la formación de la voluntad del votante, es decir, para que todos puedan votar libremente por los contendientes deben tener libertad, esa voluntad del votante, tiene como fundamento que se dé en condiciones de libertad, y en consecuencia no debe haber ningún actor que desequilibre la balanza, entre esos actores que no deben desequilibrar la balanza están las autoridades públicas por lo que hay un deber de neutralidad de las autoridades para que se haga efectivo este principio de igualdad de oportunidades y para que todos puedan acceder a un puesto.

Igualmente es importante el tema de la cobertura de las campañas electorales en los medios de comunicación y sobre todo si hay medios del Estado, al respecto la Comisión de Venecia y el sistema jurídico, señalan entre otros el principio de neutralidad, acceso a los medios de comunicación y cobertura equitativa de las campañas electorales, para que no se afecte la voluntad del votante.

El mandato de neutralidad deriva de los organismos internacionales, es básicamente la prohibición a la autoridad de realizar cualquier acto que vaya a influir en la decisión del electorado ya sea a favor o en contra de un conten-



***Ya se cuenta  
con la opinión  
del órgano  
jurisdiccional respecto  
a la obligación  
de los servidores  
públicos de conducirse  
con neutralidad.***

diente, candidato o partido, este principio de neutralidad se verá reflejado en el desarrollo de las disposiciones constitucionales con la reforma de 2007.

Esta reforma de 2007 estableció dos modificaciones importantes, una en el artículo 41 constitucional y otra en el 134, para garantizar esta neutralidad de la autoridad el 134 establece que toda la comunicación y toda la información que la autoridad emita no debe contener la voz, imagen, nombre o elementos que identifiquen o personalicen al servidor público y tiene que tener un carácter institucional; y otro apartado determina que el uso de los recursos públicos en todo momento debe darse en condiciones de equidad, no se puede hacer un uso indebido del recurso público para favorecer a algún partido político o algún candidato o fuerza electoral; en ese mismo orden de ideas el artículo 41 constitucional señala que durante el tiempo de las campañas, se deberá suspender la difusión de propaganda gubernamental y solamente quedarán ciertas excepciones.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reconoció en una tesis del 2016

(Jurisprudencia 2/2016)<sup>7</sup> el principio de neutralidad referido y señala las obligaciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones durante los procesos electorales, esta tesis proviene de la elección de Colima, misma que se anuló, atendiendo a que se comprobó la intervención de servidores públicos en el proceso electoral; en el caso particular se comprobó que un servidor público de la Secretaría de Desarrollo Social, le ordenó a un subalterno que los programas o actividades de esa Secretaría tendrían que beneficiar a un determinado partido político, estos hechos fueron grabados.

En este caso, inicialmente el tribunal local no le concede valor a esa grabación, posteriormente se hace comparecer ante el Congreso a ese servidor público y le preguntan los diputados si reconoce su voz, lo cual realizó; esto es llevado como prueba superveniente a la Sala Superior dado que se había convalidado la prueba y es el motivo por el que se anula la elección de Colima; a partir de esta comprobación, en la que hay una prueba en la que un servidor público manifiesta su voluntad de infringir la ley y con ello el principio de neutralidad.

Más allá de la cuestión anecdótica, lo importante del caso, es que ya se cuenta con la opinión del órgano jurisdiccional respecto a la obligación de los servidores públicos de conducirse con neutralidad, esta cuestión se encuentra entre la imparcialidad del uso de los recursos públicos y el principio de neutralidad; el principio de neutralidad está más allá de la imparcialidad, porque el principio de neutralidad no solamente es el uso de recursos públicos, es una conducción del Estado, conducción de la función pública en el no favorecimiento a ningún partido político, incluso cuando no se haga uso de recursos públicos, puesto que no solo cuando interviene el uso de los recursos públicos se vulnera este principio, por ello se puede decir que es más amplio que el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal.

---

<1> *Jurisprudencia 2/2016 Actos anticipados de campaña. Los constituye la propaganda difundida durante precampaña cuando no está dirigida a los militantes (Legislación de Colima).*

La reforma al artículo 134 de la Constitución Federal en sus párrafos séptimo y octavo establece que todos los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, deben guardar total imparcialidad en el uso de las políticas electorales, mediante el uso correcto de los recursos públicos que están a su disposición y deben abstenerse de utilizar la propaganda institucional como un medio para promocionar su persona con fines electorales o políticos; esta reforma contempla el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, y la prohibición de la propaganda personalizada.

### ***b) Propaganda personalizada***

La prohibición de la propaganda personalizada en la propaganda gubernamental pretende que no se favorezca a ningún partido político, pero ¿cuál es el antecedente que se tiene?, ¿por qué se llega a esta prohibición?

Lo que sucedía era que, en el ejercicio de los cargos de presidentes municipales, diputados, senadores, gobernadores incluso de Presidente de la República, todo el día encontrábamos publicidad con la imagen del servidor público,



su nombre y logros, esto significaba que todo el día estaba la propaganda y si luego estos servidores contendían por cualquier otro cargo público tenían la ventaja de haber estado continuamente expuestos ante el electorado, la gente los identificaba de manera clara con acciones positivas.

Por ejemplo, si un Presidente Municipal contienda por el distrito "X" y tiene tres años de exposición de su voz, imagen, acciones positivas de manera directa y la otra persona contendiente no tiene ningún acceso porque no es servidor público, a la hora de competir el piso no estaba parejo, es decir, el primero llevaba ventaja, ya había estado expuesto tres años en los medios de comunicación y el segundo no, de ahí viene la prohibición de que no hubiese ese tipo de uso de la propaganda gubernamental, la cual se conoce ahora como propaganda personalizada.

Un gran debate se dio en cuanto a las competencias, veremos cómo fueron variando los criterios al respecto.

Cito un ejemplo, fuera de proceso electoral se da propaganda personalizada clara y contundente, entonces se presentan las quejas, la autoridad electoral considera que "sí está muy clara la propaganda personalizada", pero si no tiene una incidencia en materia electoral, no es competente para conocer del tema.

Con posterioridad se estableció que la propaganda personalizada puede tener incidencia en materia electoral y en ese caso deben ser competentes los tribunales electorales; pero también pueden existir otro tipo de responsabilidades por esta infracción, si no tiene incidencia electoral, puede ser que tenga una incidencia competente del ministerio público en caso de responsabilidad penal o de las Secretarías de la Función Pública o las Contralorías por una responsabilidad administrativa y no exclusivamente electoral; en ocasiones en las quejas o denuncias los promoventes señalan que el denunciado tiene la intención de ser candidato pero este argumento solo es usado para procurar que los tribunales electorales sean competentes.

Derivado de la reforma de 2014 se estableció en los transitorios la obligación de emitir una ley que regulara la propaganda gubernamental, ante la omisión

del legislador y al existir únicamente las disposiciones constitucionales de los artículos 134 y 41, se ha obligado al tribunal a establecer una serie de criterios jurisprudenciales relativo a lo que debió regularse en la legislación.

Finalmente se emite la Ley General de Comunicación Social que reglamenta el párrafo octavo del artículo 134 constitucional respecto a la comunicación que se da con recursos públicos, el artículo 9 de la Ley General de Comunicación Social nos dice, que las campañas de comunicación social no deben tener contenido discriminatorio o contrario a los derechos constitucionales, no deben incitar a la violencia y tampoco deben inducir a la confusión con símbolos, ideas, expresiones, utilizados por cualquier organización política.

Con esto se está retomando lo que dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el estándar de la comunicación institucional, repetido en forma literal en el artículo 134, no están diciendo nada novedoso, lo único que se podría considerar novedoso es la fracción IV, en la que están señalando que no debe haber una identidad entre la propaganda institucional y la propaganda partidista.

El caso más relevante en este tema es el caso de Malova, en Sinaloa, de ahí proviene la tesis que establece que no debe haber elementos de propaganda comercial en la propaganda electoral, Malova era comerciante y en el logotipo de sus ferreterías tenía un corazón que utilizó cuando elaboró su propaganda electoral.

Esta conducta es frecuente que se utilice por algunos candidatos, por ejemplo, hay algunos candidatos que utilizaban determinados elementos en sus logos de entes públicos y luego esos mismos elementos los utilizaban en la propaganda electoral, estas conductas se deben evitar de acuerdo con esta fracción.

La ley trata de reglamentar el párrafo octavo del artículo 134, lo cierto es que no dice gran cosa, vuelve a dejar esta responsabilidad en los criterios jurisprudenciales y sigue siendo una actividad del Tribunal que constantemente norma a través de sentencias. Como esta ley no viene a solucionar nada se tiene que seguir estudiando la vía jurisprudencial, la regulación de la propaganda personalizada a través de quienes son los sujetos obligados; otra situación se da con los famosos informes de labores y la presencia de servidores públicos en esos eventos y, otro apartado en el artículo 41 constitucional se refiere a las excepciones a la propaganda gubernamental.

Un caso que se generó en el tema de promoción personalizada ya iniciada la aplicación de estas disposiciones constitucionales, es donde se denuncia al gobernador de Puebla por difundir mensajes relacionados con una emergencia sanitaria durante la influenza porcina, la imagen de esa propaganda en el 2009 coincide justamente con el inicio de las campañas electorales, entonces obviamente hubo una suspensión de actos proselitistas pero en el caso de Puebla se difunden una serie de promocionales en los que salía la imagen y la voz del entonces gobernador de la entidad dando una serie de recomendaciones o mensajes en relación a la situación de emergencia.

Se recibe la queja pero el entonces IFE la desecha argumentando que tiene justificación por no contener ningún tema que incida en el proceso electoral



***En 2015 se van dando los elementos de lo que es la propaganda personalizada, son tres: el elemento personal, el objetivo y el temporal.***

304

y la Sala confirma el desechamiento; con ello se empieza a señalar el primer criterio, cuando los mensajes no tengan elementos tendentes a personalizar la imagen del servidor público y no tengan una incidencia en el proceso electoral, no obstante que esté el nombre, la voz, la imagen, que sea en periodo de campañas, no procederá porque no afecta el proceso electoral dado que el contenido del mensaje no tiene una incidencia en materia electoral, estos son los primeros criterios al respecto, en este caso se dio preponderancia al objeto de la propaganda sin reflexionarse acerca de la temporalidad o el sujeto, sin embargo esto se ha ido matizando.

En 2015 se van dando los elementos de lo que es la propaganda personalizada, son tres, el elemento personal, el objetivo y el temporal; en el elemento personal no se tiene aparentemente conflicto, se refiere a todo ente o toda autoridad, servidor público de los tres niveles de gobierno, el elemento objetivo que señalan las Salas es que debe analizarse el contenido del mensaje, es decir, no todo mensaje *per se* vulnera el artículo 134, si no que se tiene que analizar para determinar si efectivamente puede o no actualizarse la infracción; y finalmente, el elemento temporal que dice que

puede darse dentro del proceso electoral, pero el que se dé dentro del proceso electoral conlleva una presunción o constituye una presunción de que efectivamente, pueda afectar el proceso electoral, o que pueda incidir en él.

En este punto, es cuando la Sala empieza a tener diferentes posiciones, inicialmente planteaba que no podría tener competencia si no había proceso electoral de por medio, después plantea la posibilidad de que estas infracciones se den fuera de proceso electoral y que exista competencia para conocer de ellas.

La pregunta sería en qué casos si puede conocer el tribunal por propaganda personalizada fuera del proceso electoral, el tema es muy complicado porque es casuístico, si se ve el elemento objetivo es decir que en algún momento pueda incidir en el proceso electoral, el tribunal electoral debe asumir competencia, sin embargo, todo queda sujeto a la discrecionalidad de este órgano, deberá estudiarse por cada caso específico.

Por lo que hace a los sujetos, ahora queda claro quiénes son, los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, del ente público, pareciera que no queda duda de quiénes pudieran estar ahí; sin embargo, al inicio de la aplicación sí hubo un debate, respecto a si los grupos parlamentarios estaban o no considerados dentro de ellos por no ser un poder público, son integrantes de un poder público, pero no son un poder público, y entonces hubo un caso en 2009 donde son cuestionados por rendir informes tanto el Partido Verde como el PRI, y el argumento en su defensa cuando se les llama a proceso, es "yo no soy un poder público, yo soy un grupo parlamentario".

El argumento sostenía que un grupo parlamentario es una forma de organización interna del parlamento, al interior de los congresos, y en esta forma de organización no tenían una representación jurídica, no eran un poder, y en consecuencia no les era aplicable el 134 constitucional, ahora nos puede parecer extremo el argumento, es decir, claro que son servidores públicos, sin embargo tuvo que haber un procedimiento para que la Sala resolviera que a los grupos parlamentarios si les es aplicable el artículo 134.

De lo anterior se desprende otra interrogante, ¿quiénes están obligados a rendir cuentas constitucionalmente? anteriormente solo el titular del poder ejecutivo; no existía la reglamentación para los grupos parlamentarios, los legisladores eran autónomos, y la Sala en esta resolución en términos del 134 abre la puerta de la obligación de rendir informes de los grupos parlamentarios, esta sentencia es como el parteaguas en dos sentidos, primero, los posiciona como sujetos responsables y segundo les abre la puerta para que rindan los informes.

Este caso al inicio de la reforma en su momento fue muy relevante, por ello el debate es muy importante, si eran o no responsables, porque el artículo 134 dice “poderes públicos y cualquier ente de gobierno”, ente público, entonces no estaba tan descabellado su argumento jurídico, si la sala hubiera acogido su argumento sería un estado de exclusión, les hubieran dado un estado de privilegio a los legisladores, por ello se estableció que si son responsables y sujetos al artículo 134 constitucional.

Dentro del tema de los sujetos, se tiene el caso del Presidente de la República, en las elecciones locales de 2010, el entonces Presidente Felipe Calderón, hizo tres intervenciones en tiempo de campaña, una de

ellas en la estrategia de seguridad pública, que era uno de sus ejes principales de gobierno; otro en cuanto a simplificación tributaria mandando además una carta a los contribuyentes donde informaba de las facilidades al hacer sus trámites; finalmente rindió un informe sobre el estado de los empleos formales usando como base los datos obtenidos del IMSS.

Estos tres mensajes contienen acciones de gobierno, que el ejecutivo había posicionado, en materia de seguridad pública, tributación y empleo, la primer discusión que se da al respecto es relativa a si el Presidente es responsable administrativamente y si puede ser responsable de una infracción administrativa en materia electoral, porque el artículo 108 de la Constitución señala que el Presidente de la República solamente puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común y lo electoral no es traición a la patria ni son delitos graves, son faltas administrativas.

El precedente de 2010 es importantísimo ya que la Sala determinó que el Presidente sí puede ser sujeto de responsabilidad electoral en los términos del artículo 134 constitucional, de lo contrario estaría en un estado supra constitucional, no sería responsable por faltas administrativas en materia electoral y en consecuencia se le crearía un estado de excepción no permitido por la Constitución, y además el 134 dice, todos los poderes públicos de todos los niveles, y ahí está incluido el Presidente de la República.

Esta es la primera vez que se sanciona a un Presidente por el IFE, y la Sala confirma la sanción, el debate es sumamente importante, porque un órgano constitucional autónomo como es el IFE, pudo llamar a procedimiento al Presidente de la República cuando se considera que tiene responsabilidad en la materia, porque no está exento de esta responsabilidad, fue y sigue siendo un precedente relevante.

En cuanto al objeto, al contenido de los mensajes en 2015 se planteó el caso de Manuel Velasco, entonces Gobernador de Chiapas. En este caso en el periódico Reforma aparecían banners que conducían al portal oficial del gobier-



no de Chiapas, estando en periodo de veda, al hacerle clic al banner llevaba a la página del gobierno de Chiapas.

En esta ocasión a diferencia de lo acontecido con el caso de Puebla en el que declaró que era una emergencia, establece que el contenido del elemento objetivo no necesariamente debe contener referencias explícitas a un proceso electoral o que sea con el fin evidente de posicionar electoralmente a un servidor público, sino que puede vulnerarse el principio de imparcialidad cuando esa propaganda esté difundándose en tiempo de veda, en el caso particular el contenido era obviamente contenido del gobierno de Chiapas, no había ninguna referencia a un proceso electoral además Manuel Velasco no era candidato y de todas maneras se consideró que violaba el principio de imparcialidad.

Esta tesis después se retoma, porque dice que una vez que inicie el proceso electoral se asume la presunción que lo que está difundiendo es propaganda personalizada y puede afectar el proceso electoral, puede influir indebidamente en la contienda, en el caso citado la liga tenía la imagen y voz del gobernador en el sitio oficial y se consideró que, aunque no tenía contenido electoral, sí influía en el proceso.



En el mismo proceso de 2015, se tiene el caso de Rosario Robles, que es denunciada por promoción personalizada, en dos vertientes, las famosas gacetillas o inserciones pagadas en los periódicos, y por publicaciones en el portal oficial de internet, entonces se le denuncia por propaganda personalizada, porque aparentemente la nota es pagada y trae su imagen, su nombre, etc., también el portal oficial de internet de la Secretaría abrió el vínculo de todo esto, en este caso la Sala declaró inexistente la falta por los impresos, por las gacetillas, pues consideró que era un tipo de ejercicio de periodismo, que las notas aunque se replicarán de manera igual en todos los periódicos, era ejercicio de libertad de expresión y no sancionó.

No obstante, si se sancionó respecto a los comunicados alojados en el portal oficial de la dependencia, y señala que sí infringieron el artículo 134, pues se refería a acciones y obras de Rosario Robles como titular de la dependencia y esto ya en el contexto del proceso electoral en curso era propaganda gubernamental personalizada en internet, y consideró que incidía o podría incidir en el proceso electoral.

Se sanciona a Rosario Robles, al titular de comunicación social y a otros más, en este caso la Sala se comportó más exigente, restringió más el derecho de los servidores públicos de informar y privilegió el principio de equidad, porque aparecía Rosario Robles en todos lados, a pesar de que Rosario Robles no era candidata apartándose de su criterio de que el internet es un medio pasivo, y que al estar alojado el material en la página oficial era suficiente para realizar la infracción.

Este precedente de Rosario Robles fue matizado con posterioridad y después se retomó en el mismo sentido, es decir no ha sido consistente el órgano jurisdiccional, en posteriores sentencias sostiene que si no hay centralidad del sujeto no hay infracción por propaganda personalizada.

Luego se tiene el caso del Presidente Municipal de Durango y la Presidenta del DIF, que son denunciados por la difusión de cápsulas informativas de televisión

en las que salía el Presidente Municipal a informar o salía la presidenta del DIF a informar, lo que se consideró es que era precisamente propaganda personalizada estando en curso el proceso electoral y en consecuencia se genera la presunción de que es una propaganda personalizada que puede incidir de manera directa en el proceso electoral, y se le sanciona.

***Se le da la calidad de servidora pública por las actividades que realiza, porque dispone de recursos públicos, porque actúa a título de una dependencia y ejecuta programas sociales, resulta irrelevante si percibe o no un salario.***

Como las cápsulas se hicieron con recursos públicos y se grababan por Comunicación Social del municipio, se consideró que había uso indebido de recursos públicos, es decir se acreditaron las dos infracciones, otro precedente relevante de esta sentencia es la calidad que se le asigna a la presidenta del DIF como servidora pública, porque generalmente la presidenta del DIF es la esposa del gobernante en turno, no recibe un sueldo en su puesto por considerarse honorífico y no tiene una situación de subordinación; sin embargo en el análisis que se realiza en este caso se le da la calidad de servidora pública por las actividades que realiza, porque dispone de recursos públicos, porque actúa a título de una dependencia y ejecuta programas sociales, resulta irrelevante si percibe o no un salario es servidora pública y puede ser sancionada por propaganda personalizada.

Además de este precedente de Durango, otros supuestos en los cuales se tienen personas que no están en nómina, pero materialmente realizan este tipo de funciones administrativas, son todos aquellos que desempeñen un cargo o comisión de cualquier naturaleza en la estructura administrativa municipal, los patronatos, los consejeros, aunque no reciban sueldo.

En el proceso de 2017 en Nuevo León cuando El Bronco gana como candidato independiente a gobernador, se denuncian tres promocionales en relación con propaganda personalizada, porque terminan con la frase *Gobierno Independiente de Nuevo León* y se señala que esta frase es una referencia implícita a la naturaleza independiente del candidato, porque al poner la palabra independiente lo identifica como tal.

Sin embargo, la Sala consideró que no se actualizaba la infracción porque en esencia no está el nombre, la voz, la imagen del gobernador, que le identifica plenamente, lo que estaban haciendo es una abstracción, el decir gobierno independiente, no es un vocablo que lleve de manera directa a identificar al Bronco, este precedente es importante porque es una práctica recurrente de los gobiernos actuales.

Otro caso relevante es el referente al Presidente Municipal de Cuauhtémoc en Colima, que se da también en el contexto de la elección a gobernador, este Presidente asiste y participa en esos días de forma activa en un evento partidista o proselitista, es denunciado y se determinó que sí se estaba vulnerando el principio de imparcialidad por la participación y asistencia en actos proselitistas, porque si bien uno de estos días fue un sábado, se estimó que el invocar su cargo, invocar que era Presidente, lo hizo con la intención de favorecer al candidato en ese momento a gobernador.

De ahí proviene el criterio de que solamente en días inhábiles puede haber presencia de servidores públicos en actos de proselitismo, sin que sea válido argumentar que la jornada laboral es de lunes a viernes, como la discusión se



centraba primero si el sábado es hábil o inhábil la Sala estableció que de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo existe el derecho a un día de descanso en el cual hay libertad para hacer cualquier actividad y para evitar analizar las condiciones laborales de cada persona decidió que el día de descanso es el domingo.

Hubo una serie de antecedentes para llegar a este criterio, la primera aproximación al tema fue en 2004 donde se determinó que los servidores públicos no pueden asistir a actos proselitistas, posteriormente se consideró que esta restricción vulneraba un derecho a ejercer la militancia, entonces la restricción se impone en no poder asistir en días y horas hábiles.

En la práctica los servidores públicos empezaron a solicitar días de licencia para poder ejercer su militancia en actos proselitistas, al principio la Sala les tomó como válida la licencia, por ejemplo si un servidor público acudía a un acto proselitista pero no intervenía se consideraba que la sola presencia no afectaba, después se cambió este criterio y se determinó que si afectaba; también se evaluó si era día inhábil pero había una participación preponderante del

servidor público entonces si se configuraba la infracción, como se puede apreciar se ha tenido una serie de bandazos para un lado y otro en estos criterios y ni que decir de los legisladores, en algún momento determinaron que días inhábiles y solamente un día de descanso podrán asistir los de primer nivel, entonces la autoridad electoral tenía que valorar si era director, si estaba sujeto a condiciones laborales y si tenía un horario o bien a disposición las veinticuatro horas, era mucha discrecionalidad en el tema.

En el 2016, denuncian propaganda en Facebook, del entonces Senador Javier Lozano Alarcón, en el que aparecían banners que indicaban su nombre, su fotografía y lo único que aparecía era el domicilio de sus oficinas de gestión, de sus oficinas de atención ciudadana, entonces se le denuncia porque hay proceso electoral, porque ya está incidiendo supuestamente en el proceso electoral o en la contienda, la sala retoma su criterio anterior y decide que no hay infracción porque el contenido es en relación a un domicilio y no incide en materia electoral.

Con referencia al caso anterior, donde queda el precedente de Manuel Velasco, porque en su caso llevaba al portal de internet del gobierno y había contenido con propaganda personalizada; aquí el contenido de propaganda personalizada, pues no viene más, pero no tiene ningún mensaje, en el otro caso tampoco lo había tenido, por eso se exponen los dos, en uno lo considera existente y en otro lo considera inexistente, ¿cuál es la diferencia entre uno y otro?, ¿acaso que en uno nada más remite a una oficina y en el otro abre la información de gobierno?

### ***c) Excepciones a la propaganda personalizada***

Las excepciones a la propaganda personalizada son los informes de gobierno que se realizan una vez al año, no pueden exceder el ámbito geográfico de sus actividades de servidor público, podrá anunciarse siete días antes y cinco días posteriores a la rendición y no deben tener un fin electoral.



***El artículo 41 de la Constitución, en su base III, apartado C, párrafo segundo, señala que la propaganda gubernamental se debe suspender durante el periodo de campañas y que solamente podrá difundirse propaganda con carácter institucional, relativa a servicios de educación, de salud, protección civil o campañas de información de las autoridades electorales.***

314

Como precedentes más importantes se puede señalar el quinto informe de Peña Nieto como gobernador del Estado de México, que tuvo una difusión extraterritorial, o sea, fuera del ámbito geográfico, en ese expediente a la hora que se le denuncia, él se deslinda y remite la responsabilidad a las televisoras, entonces se les castiga a ellas, pero no se castiga al entonces gobernador, la Sala deja fuera al servidor público y castiga a los concesionarios, quienes argumentaron que no podían limitar el espacio radioeléctrico, finalmente se obligó a las televisoras a bloquear la señal.

Debemos de tener presente que a partir del primero de enero de 2019 la norma aplicable en materia de propaganda gubernamental y propaganda personalizada será la Ley General de Comunicación Social que reglamenta al artículo 134 Constitucional.

## ***d) Propaganda gubernamental***

El artículo 41 de la Constitución, en su base III, apartado C, párrafo segundo, señala que la propaganda gubernamental se debe suspender durante el periodo de campañas y que

solamente podrá difundirse propaganda con carácter institucional, relativa a servicios de educación, de salud, protección civil o campañas de información de las autoridades electorales.

En principio este artículo implica que a partir de las campañas ya no se debe de tener propaganda gubernamental, salvo sus excepciones las cuales deben tener carácter institucional y no deben afectar los principios de equidad e imparcialidad.

Podemos citar de ejemplo aquellos spots que salieron en 2010 del Seguro Popular en donde se contaba una pequeña historia de estar muy enfermo para finalizar diciendo gracias ya tenemos Seguro Popular, eran tipo telenovela, esta propaganda fue denunciada porque se consideraba que no tenía carácter informativo e institucional y si bien la Sala consideró que no se actualizaba la infracción, lo cierto es que en algunos supuestos sí había una preponderancia del logro, se fijó la postura de que no se podía decir que el servicio de salud tiene o ha traído determinados beneficios, porque entonces parecería que se quiere burlar la prohibición, y si bien los servicios de salud están dentro de la excepción, deben de tener un contenido que no afecte la contienda electoral.

¿La prohibición de la difusión de información gubernamental en periodo de campañas implica la suspensión total de la información gubernamental? en efecto no, puede permanecer toda la relativa a trámites administrativos, servicios informativos como datos en internet y redes sociales, se tuvo a un Presidente que en alguna elección lo hizo, y pues se bajaba de los portales toda la información lo que generaba un incumplimiento de las obligaciones de transparencia, por lo que protestó el IFAI, argumentando que todo lo referente a obligaciones de transparencia, debía permanecer, por tratarse de trámites, por ser información que no está sujeta a un tema electoral, por ejemplo lo que ganan los servidores públicos, lo que se gasta en servicios, etc., esa información si debía permanecer.

En atención a lo anterior se determinó que los portales de internet pueden permanecer con esa información, ahora ¿qué contenido deben tener esos



portales? además de las obligaciones de transparencia, todo lo que son trámites y servicios; por otra parte, ¿qué conductas comprende la prohibición del 41 constitucional? la prohibición es solamente la propaganda gubernamental, pero puede haber campañas de salud, de protección civil o educación, el legislador se quedó con esas tres excepciones, olvidándose que existe la obligación de la declaración patrimonial de los servidores públicos por citar un ejemplo, y de repente se dan campañas para que los servidores públicos presenten sus declaraciones patrimoniales o ahora sus tres de tres, lo que se hace en mayo, mismo mes en que inician generalmente algunas campañas.

Las excepciones quedaron muy limitadas en la Constitución, el Consejo General del IFE, ahora INE se ha visto en la necesidad de ampliar esos conceptos y esos acuerdos han sido generalmente confirmados por la Sala Superior, ¿qué es lo que se ha agregado? las declaraciones, obligaciones de transparencia, algunas cuestiones como festejos o cuestiones culturales, por ejemplo los juegos panamericanos, prohibir anunciar el inicio de los juegos panamericanos en una entidad sería llevar al absurdo la prohibición constitucional, se han ampliado proceso con proceso los supuestos de excepción; y también hay algunos otros su-



puestos, por ejemplo cuando se trate de cumplimiento de obligaciones, como con el Infonavit, que tiene que rendir en mayo los estados financieros y publicarlos en la prensa, no se consideraría propaganda gubernamental aunque sea en periodo de campañas.

Se podría preguntar ¿qué conductas, comprende o no comprende la prohibición? el precedente del JRC-270/2017 nos puede ayudar con este tema, sobre ejecución de programas sociales, este es un tema muy debatido, si los programas sociales continúan o se suspenden, los programas sociales continúan, lo que se suspende es la difusión del logro de programas sociales, porque el programa social tiene un calendario, reglas de operación, beneficiarios determinados.

Uno de los temas más sensibles en los procesos electorales es el de los programas sociales, es también de los que generan mayores complicaciones, no se puede pensar que la ejecución de los programas sociales dependa del tiempo de las campañas electorales, porque se provocarían afectaciones, por ejemplo, las becas, no se puede decir a la ciudadanía que los siguientes tres meses no se proporcionarán becas, entonces lo que se ha tratado de hacer es poner ciertas reglas, ¿cuáles son esas reglas? los programas sociales deben estar aprobados en el presupuesto de egresos un año antes, deben estar publicadas las reglas de operación, es decir se debe tener estipulado quiénes serán los beneficiarios, cómo van a acceder al beneficio, todo tiene que venir establecido con anterioridad.

Además debe existir el padrón de beneficiarios, no es que se llegue a la comunidad a decir *¿quién necesita un calentador solar?*, debe haber padrón de beneficiarios predeterminado, pero hay otros beneficios como los que se entregan a productores del campo, que son por única ocasión y en económico, ahí también debe existir si bien no un padrón de beneficiarios si estar estipulados los requisitos para acceder al beneficio, se tienen que tener reglas de operación preestablecidas, ¿eso impide que se haga un uso indebido de los programas sociales? desafortunadamente no, sin embargo, sí hay ciertas limitantes para la autoridad que tienen como objetivo que se cumpla con el principio de neutralidad.



***¿Qué es lo que está prohibido en la propaganda gubernamental? las acciones, obras, todo lo que implique un logro, está dentro de lo que se puede señalar que no está permitido dentro de los periodos de campañas.***

318

Lo que no se puede hacer es lo que hizo el funcionario de Colima, de decidir que todos los programas sociales van a ir en beneficio de tal partido político, eso es lo que no se puede hacer, es muy difícil para la oposición del color que sea, acreditar el uso indebido del programa social, pues tendría que tener elementos adicionales de que no se respetaron los padrones, las reglas de operación, aportar a la autoridad electoral elementos para que tuviera acreditado el mal uso, de lo contrario no hay forma, sin embargo lo que si queda claro es que los programas sociales no se suspenden.

En el expediente JRC-270/2007 que invocan en las sentencias se aborda también la difusión de propaganda gubernamental por internet en periodo de campañas y nos da el precedente que establece que no toda la difusión se tiene que suspender, como la relativa al acceso a los programas sociales, por mucho que puedan decir que tiene un efecto electoral, esa información no se puede suspender.

¿Qué es lo que está prohibido en la propaganda gubernamental? las acciones, obras, todo lo que implique un logro, está dentro de lo que se puede señalar que no está permitido dentro de los periodos de campañas, esta prohibición

de la propaganda gubernamental en periodo de campañas se hace extensiva al internet en uno de los acuerdos que aprobó el INE en el proceso 2017-2018, recordemos que el INE cada proceso electoral emitía un acuerdo en el que trataba de establecer reglas que regulaban la competencia y la imparcialidad durante diversos procesos, el acuerdo fue impugnado pero fue confirmado por la Sala Superior.

El proceso pasado, se impugnarón las reglas establecidas por el INE del llamado piso parejo en las que aparentemente el INE hace una interpretación de lo que la Sala ha venido estableciendo y lo pone en norma, y a pesar de que anteriormente la Sala las había confirmado, en esta ocasión les dicen que ya no tenían competencia para establecer estos acuerdos, lo que ocasionó que acuerdos como el derivado del JRC-195/2016 que hablaba de las reglas de propaganda en internet quedara superado, porque ya no tenía sustento en los acuerdos del INE, pero dio lugar a la tesis de la Sala que señala que la información que esté en los portales de internet debe tener carácter institucional, y no debe nunca posicionar a un candidato o partido político.

Un caso relevante suscitado con motivo de la violación a la prohibición que establece el artículo 41 constitucional de propaganda gubernamental en campañas, fue el procedimiento sancionador distrital 132/2015 de Lety Salazar en Matamoros, en el cual se sube propaganda en redes sociales de Facebook y Twitter tanto en las cuentas institucionales como en las personales de ciertas acciones de gobierno de actividades que hacía en su cargo como presidenta municipal durante periodo de campaña

En este caso se ordena a la servidora pública que en las redes sociales del municipio se ponga un aviso de suspensión de la información por ser periodo de campaña electoral, no obstante que estaba el aviso de suspensión, la información ya publicada antes del aviso continuaba en el portal, eso es importante, porque son interrogantes frecuentes ¿si debe o no eliminarse el contenido histórico de las redes sociales?, ¿si es suficiente con el aviso de suspensión de propaganda?



Aquí el criterio es que no es suficiente el aviso de suspensión de propaganda gubernamental y que no se publique más, se tiene que eliminar toda la información histórica de las redes sociales, en el caso citado la presidenta municipal de Tamaulipas pone el anuncio, pero no baja la información histórica de la red, entonces se constituye una infracción, pero respecto a sus redes personales, no se constituyó la infracción, porque no había un uso indebido de recursos públicos, ella replicaba lo que se publicaba en la red oficial en su red personal, y esto no constituyó una infracción por no configurarse el uso indebido de recursos.

En el año 2015, por el asunto de la “*Cruzada Nacional Contra el Hambre*”, se denuncia a Rosario Robles, como Secretaria de la SEDESOL, al Gobernador de Durango y a otros funcionarios, por el uso de manera indebida de recursos públicos, pues hacían entregas de toneladas de pescado a la población y era parte de un programa social, como mencionamos anteriormente un programa social por sí mismo no se suspende durante las campañas, es decir, un programa social no afecta y no tiene que suspenderse.

Posteriormente, se tienen casos muy similares, el de la tarjeta efectiva para apoyos escolares, el caso de la tarjeta “Te apoyo en grande” para servicios médicos y clínicos, todos en el gobierno del Estado de México, se hacía por distribución de tarjetas, se daban útiles escolares, vales, etc., y en este caso tampoco se acredita el uso indebido del padrón electoral ni que el programa social hubiera tenido un fin proselitista, porque ya tenía una calendarización, tenía sus reglas de operación, etc., aquí no se acreditó la infracción por el uso indebido de recursos públicos; obviamente este caso fue muy sonado, porque fue la elección de gobernador y tuvo todos los reflectores en los programas sociales que se estaban dando.

También en el 2015 con las pantallas digitales, con el cambio de la televisión análoga a la digital, ante la imposibilidad de recibir la señal de televisión el gobierno realizó la entrega de pantallas las cuales venían en cajas con el logo “Mover a México”, este es un precedente importante, porque se justificó el programa social de la entrega de los televisores, y se justificó que vinieran en las cajas con el logo que era parte de la identidad gráfica del Gobierno de México.

Dentro de los últimos precedentes, hay un juicio electoral en donde se denunció al Presidente de la República y a MORENA, porque en marzo de 2018, se habla de programas denominados “Tandas del bienestar” y se considera que existe la difusión de propaganda personalizada, este es un asunto súper importante que acaba de resolver la Sala Superior, en él siguen todo el procedimiento desde el inicio del proceso electoral local, el Instituto Electoral local asume competencia para analizar el caso de la vulneración a la propaganda personalizada por el Presidente de la República, llegan al Tribunal Electoral de Chihuahua, el Tribunal Electoral de Chihuahua resuelve el asunto, se van a juicio electoral a la Sala Superior, y la Sala Superior en este antecedente lo que señala es que existe incompetencia, porque no es competencia del Tribunal local.

No puede la autoridad local sancionar al Presidente de la República, pero se declara la incompetencia y ordena al INE que inicie la investigación y que haga lo correspondiente, igual va a resultar la incompetencia porque no tiene inci-



***La propaganda personalizada no solamente da lugar a una responsabilidad electoral, puede dar lugar a una responsabilidad administrativa.***

dencia en el proceso electoral, pero de entrada pues aquí hubo toda una cadena impugnativa con autoridades electorales locales, que llega a una resolución en donde el Tribunal dice que cuando hay una denuncia contra el Presidente, asumen la competencia las autoridades federales.

Otro precedente, ya resuelto por Sala Superior es sobre la difusión del libro *"Hacia una Economía Social"*, de la autoría del Presidente de la República que lo da a conocer en una de las famosas conferencias mañaneras y se le denuncia por propaganda personalizada y uso indebido de recursos públicos, ¿qué pasó en este asunto? la propaganda personalizada no solamente da lugar a una responsabilidad electoral, puede dar lugar a una responsabilidad administrativa, entonces el INE se declara incompetente para conocer del caso, porque no hay una incidencia en proceso electoral y la Sala confirma el acuerdo de incompetencia, entonces ¿quién sería la autoridad competente para conocer de esta infracción? al parecer la Secretaría de la Función Pública tendría que determinar si es competente para conocer de asuntos contra el Presidente de la República.

Entonces el precedente inicial que no tenía incidencia en materia electoral se retoma para

declarar que no hay competencia en esa materia de propaganda personalizada, pero al no asumir competencia hay un vacío jurídico complicado.

En el caso precisamente de las mañaneras apenas está la resolución de la Sala Especializada, habrá que esperar para saber si se confirma, pero en este caso, durante los procesos electorales locales del 2019 se difundió de manera íntegra en las localidades donde había proceso electoral la famosa conferencia de las mañanas del Presidente de la República, entonces aquí la Sala Especializada consideró que se trata de un ejercicio de la institución, pero sí es propaganda gubernamental, eso es muy importante, que la mañanera no sea considerada como un ejercicio de libertad expresión, un auténtico ejercicio del periodismo, ya la catalogó como propaganda gubernamental.

En consecuencia señala que debe observar lo dispuesto por el 41 constitucional suspendiéndose durante el periodo de campañas, sin embargo en este caso solamente se sancionó a los concesionarios porque ellos no bloquearon su señal en las entidades donde había contienda electoral, por ello no se sancionó al Presidente de la República, ya se verá qué dice Sala Superior, pero el tema es muy interesante, porque podría poner un freno a este ejercicio de propaganda personalizada que se observa todos los días, puede ser durante proceso electoral, pero no durante las campañas, porque ya se catalogó que es propaganda gubernamental, si se mantiene el criterio, será un precedente relevante.

La propaganda gubernamental está prohibida en campañas, la propaganda personalizada está prohibida en todo momento, como las mañaneras las consideró propaganda gubernamental, no propaganda personalizada, es una diferencia importante, porque la gubernamental, solamente está prohibida en campañas; la personalizada en todo momento, si se mantiene el precedente ¿qué sucedería en estas dos elecciones? se bloquea la mañanera en las siguientes campañas; lo importante hubiera sido que se declarara propaganda personalizada.

Si se mantiene el criterio el efecto que tendría en el 2021 es que se suspendería en toda la República porque se renueva la Cámara de Diputados, entonces se tendría que suspender completamente.

El último precedente para analizar es el de los famosos *Servos de la Nación* o *Servidores de la Nación*, en este caso diversos servidores públicos que se identifican como servidores de la nación, participaron en actividades como levantamiento de un censo y entrega de beneficios, utilizando indumentaria con la identificación del Presidente de la República.

En este caso la Sala consideró que sí existía la falta por vulneración al artículo 134 pero solamente de ciertos servidores públicos, delegados, etc., este caso ya quedó firme, porque en la sesión de esta semana la Sala consideró extemporáneo el recurso que impugnaba esta resolución, entonces lo importante es que aquí ya tenemos un precedente en el que se considera que la actuación de estos servidores públicos, no tanto por el uso del programa social, sino porque a la hora que iba el programa social llevaban el nombre y la imagen del Presidente de la República, entonces aquí ya se consideró que vulneraba el artículo 134, es un precedente importante, para el tema de parcialidad de uso de los recursos públicos.

En este asunto, la sanción por ser servidores públicos es dar vista a la Función



Pública o al Órgano de Control Interno para que inicie el procedimiento correspondiente, porque la Sala no tiene facultades para sancionar directamente a los servidores públicos, entonces se dio la vista.

Con eso finalizaría este tema, gracias por la atención e interés en la ponencia espero que les haya ayudado.



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL